

Konfliktregulering i Bosnia og Hercegovina under Daytonssystemet.

Anders Thoresen

Hovedoppgave i statsvitenskap Universitetet i Oslo Våren 2002



Innhold

1. PROBLEMSTILLINGEN	4
2. HVA ER ETNISKE KONFLIKTER?	5
2.1 ETNISITET OG NASJONALISME.....	5
2.1.1 <i>Er etnisitet kilde til problemene eller bare symptomet?</i>	9
2.2 BRUKEN AV BEGREPENE I DEN BOSNISKE KONTEKSTEN	12
2.3 BAKGRUNNEN FOR KONFLIKTEN I BOSNIA.....	17
2.3.1 <i>Historisk bakgrunn og det bosniske systemets sammenbrudd</i>	18
3. TEORI OM KONFLIKTFOREBYGGENDE TILTAK.....	26
3.1 INTEGRATIVE DEMOKRATIMEKANISMER.....	27
3.2 KONSOSIERTE DEMOKRATIMEKANISMER.....	27
3.2.1 <i>Elitenes rolle i konflikter</i>	33
3.3 HOROWITZ' 5 KATEGORIER FOR KONFLIKTREGULERENDE TILTAK.	36
3.4 GENERELT OM FØDERALISMEN.	39
4. BOSNIA-HERCEGOVINA	41
4.1 DAYTONAVTALEN OG GRUNNLOVEN I BOSNIA-HERCEGOVINA	41
4.1.1 <i>Integrative demokratimekanismer i Grunnloven</i>	44
4.1.2 <i>Konsosierte demokratimekanismer i Grunnloven</i>	49
4.1.3 <i>Grunnloven i lys av Horowitz' kategorier</i>	61
4.1.4 <i>Føderalismen i Grunnloven</i>	63
4.2 GRUNNLOVEN I FØDERASJONEN.....	65
4.2.1 <i>Integrative demokratimekanismer i Føderasjonsgrunnloven</i>	65
4.2.2 <i>Konsosierte demokratimekanismer i Føderasjonsgrunnloven</i>	67
4.2.2 <i>Føderasjonsgrunnloven i lys av Horowitz' kategorier.</i>	69
4.2.4 <i>Føderalismen i Føderasjonsgrunnloven</i>	70
4.3 GRUNNLOVEN I REPUBLIKA SRPSKA	70
4.4 BAKGRUNNEN FOR GRUNNLOVEN.....	72
5. IMPLEMENTERINGEN AV GRUNNLOVEN OG DAYTONAVTALEN FORØVRIG	75
5. 1IMPLEMENTERING AV DAYTONGRUNNLOVEN	75
5.1.1 <i>Integrative demokratimekanismer i Grunnloven</i>	88
5.1.2 <i>Konsosierte demokratimekanismer i Grunnloven</i>	91
5.1.3 <i>Grunnloven i lys av Horowitz' kategorier</i>	93
5.1.4 <i>Føderalismen i Grunnloven</i>	95

5.2 IMPLEMENTERINGEN AV GRUNNLOVEN I FØDERASJONEN.....	96
5.3 IMPLEMENTERINGEN AV GRUNNLOVEN I REPUBLIKA SRPSKA	97
5.4 GRUNNLOVEN I PRAKSIS.....	98
6. OPPSUMMERING	99
LISTE OVER AKRONYMER.....	100
LITTERATURLISTE	101

1. Problemstillingen

Denne hovedoppgaven tar for seg Bosnia-Hercegovina som et eksempel på et samfunn hvor man har forsøk å bruke konstitusjonelle arrangementer som et middel for å kontrollere etniske konflikter.

Jeg har tatt utgangspunkt i det politiske systemet i Bosnia-Hercegovina slik det ble etablert ved inngåelsen av Daytonavtalen, med hovedvekt på grunnloven som trådte i kraft som en del av den politiske pakkeløsningen ved den anledning. Jeg skal se på hva slags konfliktforebyggende eller konfliktregulerende tiltak som er innebygd i denne grunnloven og i Daytonavtalen som helhet, for å se på hva som er det teoretiske grunnlaget for at disse er ment å forhindre voldelige etniske konflikter. Som utgangspunkt for den teoretiske analysen vil jeg bruke Arend Lijphart og Donald Horowitz' teorier om konfliktregulerende konstitusjonelle tiltak.

Ettersom krigen i Bosnia-Hercegovina primært er blitt forstått som en etnisk konflikt, både av de involverte partene og av utenforstående, vil jeg aller først gå nærmere inn på fenomenene etnisitet og nasjonalisme. Jeg vil drøfte disse begrepene for å se på hvilken betydning de har for vår forståelse av konflikten, og dermed for hva slags tiltak som er mulige å benytte for å forebygge en gjentakelse av denne, og hvilke muligheter disse tiltakene har for å lykkes.

Deretter vil jeg drøfte konfliktregulerende mekanismer i den nasjonale grunnloven, og jeg vil også drøfte grunnlovene i de to delstatene som Daytonavtalen stadfestet at Bosnia-Hercegovina skulle bestå av, og se om disse gjenspeiler de samme prinsipper. Mer konkret vil jeg gå inn på de innebygde konfliktforebyggende tiltakene og se på hvilke teoretiske forutsetninger ligger til grunn for disse. Jeg vil se på hva slags mekanismer som er utledet fra disse og hvordan de er tenkt å skulle forhindre, eller i hvert fall dempe, de etniske konfliktene.

Videre vil jeg se på hvordan systemet har fungert i praksis i den tiden som er gått siden grunnloven og resten av Daytonavtalen trådte i funksjon.

Til slutt i oppgaven vil jeg evaluere de resultatene jeg har kommet fram til og se på i hvilken grad systemet ser ut til å virke i tråd med teoriene.

2. Hva er etniske konflikter?

2.1 Etnisitet og nasjonalisme.

I dagligtalen brukes begrepene etnisk gruppe og nasjon ofte mer eller mindre synonymt med hverandre. Folk flest legger stort sett det samme i uttrykkene som de legger i begrepet "et folk". Innenfor samfunnsvitenskapelig fagterminologi er det derimot en klar meningsforskjell mellom de to begrepene.

Etnisk gruppe er det av de to begrepene som ligger nærmest opp mot det folkelige begrepet et folk. *Ethnos* er da også det greske ordet for folkeslag. Begrepet etnisk gruppe har sin opprinnelse innenfor faget sosialantropologi. Etnisk gruppe kan brukes som en fellesbetegnelse på alle folkegrupper uavhengig av deres politiske status. Det vanligste er likevel at begrepet brukes som en betegnelse på en minoritetsgruppe uten noe eget territorium, i motsetning til den dominerende befolkningsgruppen innen en stat. Ofte brukes det om grupper som heller ikke har noen ambisjon om å oppnå noen territorialpolitisk status.

I denne sammenhengen vil jeg ikke legge spesiell vekt på denne distinksjonen ettersom det i Bosnia-Hercegovina ikke finnes noen klar statsbærende nasjonal gruppe og alle befolkningsgruppene har hatt politiske ambisjoner av territoriell art. Det jeg skriver om etnisk tilhørighet nedenfor er også relevant for nasjonal tilhørighet. Tradisjonelt har etniske grupper blitt definert ut i fra det de har til felles. Dette har gjerne vært kulturelle karakteristika slik som språk og religion, men også rasemessig kjennetegn har vært lagt til grunn. I nyere sosialantropologi har man isteden lagt vekt på at de etniske gruppene defineres i forhold til hverandre. Det vesentlige ved gruppene er ikke innholdet som Fredrik Barth noe uhytidelig omtalte som "de kulturelle greiene", men grensedragningen i forhold til andre grupper, det kulturelle fungerer først og fremst som markører for hva som skiller vår gruppe fra de andre men det vesentlig er eksistensen av skillet i seg selv (Barth 1969).

Etnisk identitet har tradisjonelt blitt oppfattet som noe naturlig. Det er noe man er født med, og blir normalt oppfattet som noe man ikke kan endre. Det siste har vist seg

å være en sannhet med svært store modifikasjoner. Likevel, etnisitet er ikke noe man kan endre ensidig ettersom en etnisk identitet er avhengig av bekreftelse både innenfra, ved at de andre gruppemedlemmene anerkjenner en som en av sine, og utenfra ved at de øvrige omgivelsene anerkjenner at en tilhører denne gruppen. En endring av tilhørighet forutsetter altså en endring både av egenforståelse og av andres forståelse av hvem man er. Slike endringer vil normalt gå helt ubemerket for seg og vil derfor ikke utgjøre noen utfordring for forestillingen om etnisitetens status som noe naturgitt.

Begrepet nasjon blir brukt i to forskjellige betydninger. Dels som et synonym for stat, og dels om etnisk-kulturelt definert folkegruppe. Den første betydningen finner man i betegnelsen "De forente nasjoner". Her er staten et juridisk begrep knyttet til statsborgere og territorium. Den andre betydningen er knyttet til en folkegruppe knyttet sammen av etnisk identitet, felles historie, språk, religion, eller andre felles kulturtrekk. Altså egentlig den samme type kjennetegn som blir brukt for å definere en etnisk gruppe. En slik nasjon kan enten allerede ha en stat, eller de kan ha et ønske om å etablere en slik. I tillegg til disse kriteriene tar Østerud med det subjektive kriterium. En folkegruppe er en nasjon hvis den blir ansett som en slik av seg selv eller av andre. Igjen en klar analog til etnisk gruppe, bortsett fra at de andre i denne sammenhengen er andre "nasjoner". Som en forkjemper for et slikt nasjonsbegrep henviser han til Ernest Renan som i boken *Hva er en Nasjon?* fra 1882 at det essensielle ved en stat er kollektiv erindring, felles bevissthet og vilje til fortsatt fellesskap. Nasjonen er med andre ord et spørsmål om solidaritet og gjensidig tillit. Det samme finner han hos Max Weber som skilte mellom staten som organisasjonsform og politiske institusjoner og maktmonopol, og nasjonen som idé, vilje til tilhørighet og kulturfellesskap. Weber legger vekt på symbiosen mellom stat og nasjon. Han knytter dermed igjen de to begrepene sammen, med staten som en ramme om det nasjonale fellesskapet (Østerud 1994:17-18).

Ideen om nasjonen er knyttet til begrepet nasjonalisme. Nasjonalismen dreier seg om å vinne eller opprettholde *nasjonal uavhengighet*, og å hevde *nasjonens interesse*. Her blir koblingen mellom begrepene etnisk gruppe og nasjon klarere. Som andre identitetsbærende grupper har også nasjonen behov for å fremstille seg selv som noe

naturgitt for å kunne rettferdiggjøre sin egen eksistens. Det blir altså viktig å postulere at nasjonen har en lang historisk kontinuitet bakover i tid. Ut ifra en slik tankegang blir en identifisering av nasjon med etnisk gruppe naturlig ettersom det er den eneste måten å postulere en nasjonal kontinuitet forutfor dannelsen av en nasjonal stat. Forestillingen om nasjonen som noe naturlig som har vokst fram av historien kalles gjerne for primordialisme. Denne typen ideer blir ofte viktig for nasjonens selvforståelse.

Sosialantropologen Benedict Anderson har beskrevet nasjonen som et "forestilt fellesskap". Med dette mener han at medlemmene av fellesskapet ikke vil kunne kjenne, møte eller i det hele tatt ha hørt om flertallet av de andre personene som utgjør dette fellesskapet. Likevel deler de en overbevisning om at det er noe som binder dem sammen.

Anthony Smith (1991) plasserer seg selv i en mellomposisjon mellom primordialistene og de han kaller situasjonalistene, altså Barths og hans meningsfeller. Han legger vekt på betydningen av delte historiske erfaringer ettersom den enkelte etniske gruppe er et resultat av disse.

Smith opererer med en trestegsskala for etnisk gruppebevissthet. De tre trinnene er *etniske kategorier*, *etnisk fellesskap*, eller *ethnie* som han kaller det med et fransk ord, og *nasjon*. Den første av disse fellesskapsformene, den etniske kategori, krever egentlig ingen selvbevissthet, det holder at utenforstående oppfatter en som en gruppe. Ekte etniske fellesskap krever derimot tilstedeværelsen av noe mer. Smith identifiserer slike ethnier ut i fra tilstedeværelsen av følgende seks kjennetegn:

1. Et kollektivt egennavn
2. En myte om felles avstamning.
3. Delte historiske minner.
4. En eller flere kulturelle elementer som differensierer dem fra andre.
5. Tilknytning til et spesifikt hjemland.
6. En følelse av solidaritet med en betydelig del av befolkningen.

Jo flere av disse kjennetegnene en gruppe oppviser og jo flere av gruppens potensielle medlemmer som oppviser dem jo nærmere befinner vi oss idealtypen for

en ethnie.

For Smith er ikke etnisitet et spørsmål om valg. Her står han primordialistene nær i den forstand at han ser ethnier som et naturlig produkt av gruppens historie og ikke noe som kan sies å være valgt av de involverte parter.

Likevel legger han vekt på at identitet ikke er noe som ligger "i blodet". Det er "myten" om et felles opphav som teller ikke den historiske realiteten bak myten. Denne vil vanskelig lar seg verifisere i noe tilfelle. Det er denne myten som sikrer en ethnies beståelse over tid. Smith viser til grekerne, jødene og armenerne som ethnier med røtter helt tilbake til antikken. Den genetiske kontinuiteten er uvesentlig i så måte. Ethnien godt kan adopteres og videreføres av innflyttere. Smith ser grekerne som et eksempel på dette. Om grekerne neppe selv vil gå god for denne tolkningen av deres historie er en annen sak, og ikke relevant i denne sammenhengen. En ethnie er i motsetning til en etnisk kategori svært overlevelsedyktig og vil vanskelig la seg assimilere.

Når det gjelder de historiske minnene tillegger Smith dem stor betydning, ikke som hendelser i seg selv, deres historiske sannhetsgehalt er irrelevant, men som legender med en sosial betydning for gruppen som kilde til politisk samhold.

Videre er tilknytningen til et land, eller bestemte historiske steder avgjørende. Det vesentlige er vår tilknytning til dette landet, uavhengig av hvorvidt vi bor der eller ikke. En ethnie er derfor i stand til å overleve i diaspora.

Når det gjelder "de kulturelle greiene" tillegger Smith dem, eller rettere de betydningen folk legger i dem avgjørende betydning (Smith 1991:20-23).

Smith definerer *en nasjon* som "en navngitt befolkning som deler et historisk, territorium, felles myter og historiske minner, en offentlig massekultur, en felles økonomi og felles juridiske rettigheter og plikter for alle sine medlemmer". Denne definisjonen ligger nær opp til definisjonen på en ethnie. Forskjellen er at tilknytningen til et territorium ikke lenger kan være bare historisk og symbolsk, for en nasjon er fysisk kontroll med territoriet en forutsetning. Ettersom myter og historiske minner er et kjennetegn ved nasjonen, mener Smith at den alltid vil ha et etnisk element. Felles økonomi og rettigheter og plikter for alle medlemmene representerer også noe nytt i forhold til ethnien. Nasjonen framstår likevel på sett og

vis som en ethnies oppgradert med et territorielt basert statsapparat.

For Smith er tilknytningen til en ethnies et avgjørende kriterium for at en statsdannelse skal ha suksess. Selv om en stat normalt vil innbefatte flere etniske grupper en den dominerende vil disse ble annektert eller underordnet av den statsdefinerende ethnien. I så henseende står han primordialistene nær. Det er ethniene som skaper stater, ikke statene som skaper etnier, i hvert fall ikke om det ikke finnes grunnlag for dette i form av en etnisk kategori som kan bevisstgjøres til en ethnies. Smith ser ikke de ikke-etniske statene i Afrika og Asia som et argument mot hans argumenter. Disse ble dannet utenfra, og står nå overfor utfordringen om å knytte seg an til en dominerende ethnies, eller prøve å bygge en slik viss de skal ha noe håp om å overleve over tid (Smith 1991:37-42).

2.1.1 Er etnisitet kilde til problemene eller bare symptomet?

I likhet med nasjonene selv blir også etniske konflikter gjerne sett på som noe naturgitt. Vi hører ofte argumentet om et samfunn hvor flere etniske grupperinger lever sammen nødvendigvis vil måtte føre til konflikt.

For de som hevder et slikt synspunkt fremstår den bosniske konflikten som selve kroneksempelen på dette. Spesielt ettersom Bosnia og resten av det tidligere Jugoslavia tidligere er blitt trukket fram av talsmenn for ideen om fredelig sameksistens av som et eksempel på et velfungerende multietnisk samfunn.

Nettopp av samme grunn har gjenreisningen av Bosnia som et multietnisk samfunn framstått som noe mer en bare en lokal anliggende for folkene i området. Krigen i Bosnia var en utfordring for håpet og troen på mennesker av forskjellig etnisk og kulturell tilhørighet kan leve sammen i fred. Hvis folk som har levd sammen i århundrer plutselig begynner å drepe hverandre, hvilket håp er det da for oss andre i en verden i en verden hvor vi alle kommer stadig nærmere hverandre? Derfor har ikke verdenssamfunnet kunnet akseptere noen løsning på problemet som bygger på etnisk segregering. Man føler at det ville være å gi de mest ytterliggående nasjonalistene rett, og dermed være et svik mot de idealer som har ligget til grunn for all internasjonal samarbeid siden slutten av 2. verdenskrig.

Sett på dette grunnlaget blir det avgjørende å prøve å forstå hvilke mekanismer

som ligger til grunn for slike etniske konflikter, og hva som skal til for at de skal bryte bryter ut, og hvordan dette eventuelt skal kunne forhindres eller i hvert fall kontrolleres.

Mitchell (1981) opererer med to modeller for hvordan hvor man kan søke røttene til konflikter. Den ene modellen er å søke røttene til konflikter på det psykologiske plan. I følge denne modellen er en gruppe menneskers delte frykt, sinne og fiendtlige innstilling over for andre grupper, den primære kilden til konflikter. Dette kaller han det ekspressive synet på konflikter.

Det andre hovedsynet er det instrumentelle synet hvor den egentlige kilden til konfliktene ligger i aktørenes søken etter å realisere bestemte mål, mens den psykologiske siden av konflikten bare er en skjerpande faktor. Dette er det klassiske statsvitenskapelige synet.

Ut i fra dette synet vil konfliktens forløp alltid kunne forklares ut i fra rasjonelle motiver, selv om handlingene kan fremstå som alt annet en rasjonelle for en utenforstående aktør eller i ettertid i lys av de foreliggende resultatene.

Mitchell drøfter de to modellene i lys av en trekantmodell med holdning situasjon og oppførsel som hjørnene i trekanten. I lys av en ekspressiv tilnærming vil man kunne forvente at følelser, holdninger og oppfatninger, altså det følelsesmessige hjørnet, vil bestemme valg av fiender og konfliktspørsmål, altså situasjonen, så vel som hva slags handlemåter som man er villig til å godta.

En slik tilnærming måten til konflikter utgjør en utfordring til de som prøver å analysere bakgrunnen for konflikter. Hvis konflikter sees som tilfeldige uttrykk for oppdemmet frustrasjon hva kan man i så fall gjøre med det? Man må i så fall prøve å identifisere årsakene til den oppdemmete frustrasjonen i form av fremtredende uoppfylte målsetninger hos de involverte parter.

Mitchells hovedinnvending mot denne tilnærming måten er at konfliktholdninger snarere framtrer som et resultat av konflikten etter hvert som den utvikler seg enn som en forutliggende årsak. Konflikten vil utvilsomt bringe gammelt nag og reelle eller innbilte historiske urettferdigheter fram i lyset på ny, og disse vil avgjort hjelpe til med å forsterke og trolig også forlenge konflikten. Disse forholdene må tas med i betraktning i et hvert forsøk på å bilegge konflikten (Mitchell 1981: 25-29).

Hardin (1995) legger vekt på at gruppekonflikt dreier seg ikke om personlig hat mellom de enkelte medlemmene av de involverte gruppene men om kampen om tilgang til ressursene. Ideen om at befolkningen består av forskjellige grupper definert av visse kjennetegn, enten man nå kaller dem etniske eller nasjonale, fungerer primært som mobiliseringsgrunnlag for de forskjellige interessene (Hardin 1995:142).

Eksistensen av interessekonflikter i seg selv er likevel ikke tilstrekkelig til å forklare at konfliktene blir voldelige.

Mange av soldatene i krigen avviser blankt at de er drevet av hat, eller til og med at de hater fienden. Deres handlinger er drevet av ren selvoppretholdelsesdrift. De blir drevet til sine handlinger av en dem-eller-oss-logikk hvor det essensielle er at man er nødt til å demonstrere sin lojalitet til "sin" gruppe fordi det er den man har å falle tilbake på når alt annet svikter (Hardin 1995:148).

Dette er den virkelige meningen i påstanden om at etnisitet representerer en form for slektenskap. Dette er til syvende og sist essensen i det forestilte fellesskap og så lenge både individ og gruppe kjøper denne argumentasjonen er fellesskapet så reelt som noe fellesskap kan bli.

Selv om primordialistisk tenkning står sterkt innenfor nasjonalistisk tenkning har den vanskelig for å bli tatt helt alvorlig innenfor det vitenskapelige miljøet, ettersom ideen om at identitet så vel som hat mellom folkegrupper representere noe nedarvet som ligger i deres nasjonalkarakter fremstår som en smule pseudovitenskapelig. Isteden trekker Hardin fram Thomas Hobbes' klassiske ideer om at fraværet av en fungerende statsmakt vil resultere i en alles kamp mot alle. Logikken i Hobbes resonnement er at man aldri vil kunne føle seg sikker, og at det derfor vil være best å slå til mot de andre før de andre eventuelt slår til mot deg.

Hvis vi overfører den hobbessianske logikken til en gruppekonflikt, blir dette enda klarere ettersom en gruppe, særlig en spontant organisert gruppering, som det vanligvis vil være snakk om i slike situasjoner, ikke vil kunne gi troverdige garantier om at *ingen* av dens medlemmer vil gå til angrep på de andre gruppene. Muligheten for at enkeltindivider eller utbrytergrupper vil handle på egen hånd, vil alltid være til stede, og slike handlinger kan være nok til å antenne en allerede spent situasjon (Hardin 1995:144).

I følge Hobbes vil en revolusjon mot et sittende regime alltid være skadelig, også for de som gjennomfører den. Hardin skriver at dette i aller høyeste grad var tilfelle i Jugoslavia, i hvert fall hvis vi ser det fra den jevne manns synsvinkel. For de lokale ledernes del er situasjonen en annen. De har profittert på situasjonen på bekostning av befolkningen.

2.2 Bruken av begrepene i den bosniske konteksten.

Innen bosnisk tradisjon har nasjonalitet vært knyttet til religion. Tove Bringa (1995) knytter dette til det tyrkiske *millet*-systemet som ble praktisert i Bosnia mens landet var en del av det ottomanske riket. Bakgrunnen for dette systemet er å finne i islam hvor sharialovene er en del av religionen. Disse lovene gjelder derfor bare for de troende, og innenfor en muslimsk stat, i saker som involverer både troende og ikketroende. Medlemmer av andre religioner er derimot underlagt sine egne lover i saker som gjelder deres interne forhold.

På grunnlag av dette prinsippet ble den ikke-muslimske befolkningen i riket inndelt i religiøse fellesskap, *milleter*, hver av dem med stor grad av autonomi under sine respektive religiøse ledere som var anerkjent av sultanen.

De enkelte *milletene* var skapt i sentraladministrasjonens bilde og var kjennetegnet av at det ikke ble skilt mellom politisk og religiøs makt. Hver religiøse gruppe hadde sine egne religiøst baserte lover som regulerte forholdene mellom medlemmene av gruppen. Muslimsk lov hadde likevel en forrang siden den regulerte forholdene mellom gruppene.

Milletene kan med en hvis rett klassifiseres som etniske grupper ettersom religion er et mulig kjennetegn for en slike. Andre vanlige kjennetegn på etniske grupper som språk og rase er derimot ikke relevante i den bosniske konteksten. I disse henseender er Bosnia faktisk forholdsvis homogent, og de variasjoner som eksisterer er regionale ikke gruppemessige. I barthiansk forstand kan man si at der er religion som er den "kulturelle greia" i bosnisk sammenheng.

Hvis vi nå tar utgangspunkt i Smiths 6 mulige kjennetegn på etnisk fellesskap, eller en ethnies, er det første av disse punktene eksistensen av et kollektivt egennavn. Under tyrkerveldet var dette først og fremst de religiøse betegnelsene, selv om de

gamle folkenavnene serber og kroater allerede på dette tidspunktet ser ut til å ha blitt brukt parallelt, og synonymt, med disse.

Når det gjelder det neste punktet, myten om en felles avstamning, er dermed denne tilstede ettersom det eksisterte en identifisering av religiøse gruppene med de gamle folkestammene, og disse hadde navn som går tilbake til de slaviske stammer som bosatte seg i området i folkevandringstiden.

Muslimene skilte seg ut i så måte ettersom de ikke eksisterte som et religiøst fellesskap i området forut for den tyrkiske erobringen. Under det ottomanske riket sto det selvfølgelig åpent for alle å konvertere til islam, noe statsmakten oppmuntret til gjennom å gi muslimene spesielle fordeler i forhold til andre grupper, blant annet ble de fritatt fra en straffeskatt som alle ikkemuslimer måtte betale.

Delt historie spilte en stor rolle allerede under tyrkertiden, milletene hadde sine historiske bånd til de nasjonale kirkene i henholdsvis det serbiske og det kroatiskke riket før den tyrkiske erobringen.

Her lå altså en identifikasjon med et historisk rike klar. Alt var med andre ord lagt til rette for Nasjonen. Dette endrer likevel ikke at det var det religiøse fellesskapet som representerte den historiske kontinuiteten, og dette derfor når det kommer til stykket er det altoverskyggende kriteriet for når det gjelder etnisk identifikasjon i Bosnia.

Smiths punkt om kulturelle elementer som differensierer gruppene fra hverandre har jeg i og for seg allerede tatt for meg tidligere i drøftelsen.

Når det gjelder Smiths neste punkt, tilknytningen til et bestemt hjemland, var territorium var ennå ikke noen relevant kategori under det tyrkiske styret. Selv om *milletene* i løpet av 1800-tallet kom til å bli sett på som nasjoner innenfor riket var disse nasjonene likevel ikke territorielt definert ettersom *milletene* alltid hadde representert et ikke-territorielt aspekt i administrasjonen.

Når det gjelder siste av Smiths punkter, en følelse av solidaritet med en betydelig del av befolkningen representerte hver av milletene en betydelig del av befolkningen og var knyttet i sammen i en følelse av fellesskap, et fellesskap som ble nært av myndighetene som et sentralt element i deres administrasjon av området.

Arven fra dette *millet*-systemet kom til å leve videre i det nye Bosnia-Hercegovina,

hvor *milletene* kom til å leve videre som *nacija* (nasjoner). Muslimene hadde som nevnt teknisk sett ikke utgjort noen *millet* innen for det ottomanske riket, men etter oppløsningen av riket kom de til å fungere på samme måte som de gamle *milletene*, og jeg har derfor ikke tatt hensyn til denne distinksjonen i min drøftelse av disse forholdene. Nasjonal- og religiøs tilhørighet ble brukt om hverandre og identifisert med hverandre (Bringa 1995:20-22).

De tidligere *milletene* kvalifiserte selvfølgelig ikke som nasjoner i betydningen stat, derimot kan det sies å være en folkegruppe knyttet sammen av felles historie og religion, og vel også i hvert fall fra dette tidspunktet i historien av, om ikke tidligere, etnisk identitet. Og de oppfattet seg fra nå av også som en nasjon, eller i hvert fall en *nacija*. Begrepet *nacija* var avgjort ikke ment å innbefatte ideen om gruppene hadde krav på sin egen stat, noe slikt ville være suesidalt fra den jugoslaviske stats side.

Begrepet *narod* (folk) slik det ble brukt i offisiell statistikk falt i realiteten mer eller mindre sammen med disse religiøse "nasjonene" selv om enkelte benyttet seg av muligheten til å erklære seg som "jugoslaver" eller gjøre bruk av andre tilgjengelige kategorier. På folkemunne i Bosnia ble *narod* primært brukt om Folket, eller om utenlandske folkeslag, og om folkene i de andre (etnisk baserte) republikkene i Jugoslavia.

I kommunistisk terminologi skilte man mellom *narod* (folk, etnisk gruppe) og *nacionalnost* (nasjonalitet, etnisitet). Det siste begrepet har ingen klar ekvivalent i vestlige språk. Jugoslavia så vel som Sovjetunionen opererte med et hierarki av slaviske begreper innenfor dette feltet. Den laveste kategorien var *narodnost*, som ligger nærmest det vestlige begrepet etnisk gruppe. I østeuropeisk marxistisk terminologi var dette en gruppe som manglet sitt eget proletariat og derfor bare kunne eksistere i forhold til en større gruppe, et *narod*. De bosniske muslimene ble klassifisert i denne kategorien fra 1961 til de ble oppgradert til egen *narod*. Før det hadde de kunnet klassifisere seg som muslimer av uerklært nasjonalitet (i folketellingen av 1948), og jugoslaver av uoppgitt nasjonalitet (i 1953). Som en følge av denne oppgaderingen av muslimene sank antallet "jugoslaver" i Bosnia fra 891 800 i 1953, via 275 883 i 1961 til 43 796 i 1971 (Bringa 1995: 27-28).

Bruken av disse begrepene gjenspeiler de forskjellige grupperingenes rangordning

innenfor den jugoslaviske staten. De gjenspeiler ikke noen rangering av gruppenes egenforståelse, eller hvordan de forstås av andre for den saks skyld. Isteden gjenspeilte denne inndelingen tydeligvis styresmaktenes ideologiske behov. Noe kravet om et "uavhengig proletariat" som et viktig gruppekriterium tydelig viser. Hva dette egentlig er ment å bety fra et marxistisk synspunkt er ikke godt å vite, ettersom proletariatet i følge Marx' lære er en internasjonal klasse. Oppgraderingen av muslimene representerte en innrømmelse over for deres selvforståelse snarere enn at denne plutselig ble hevet opp på et høyere nivå.

Etter at denne oppgraderingen av muslimene var gjennomført hadde Jugoslavia 6 nasjoner (*narod*), hvorav alle bortsett fra muslimene hadde "sin egen" republikk, selv om en del av nasjonen alltid var bosatt utenfor denne. Muslimene var altså et unntak siden de måtte dele retten til "sin" republikk med kroatene og serbere. De gjenværende *narodnost*ene ble ansett for å ha sitt "nasjonale hjem" utenfor Jugoslavia. De viktigste av disse var albanerne og ungarene. I tillegg kom "jugoslavene", som var en *narodnost* i sitt eget land, en slags restkategori for de som ble til overs.

De bosniske "nasjonalitetene" oppfyller enda større grad enn de gamle *milletene* de kravene som Smith stiller til sine *ethnien*.

Gruppene har hatt sine kollektive egennavn. De gamle folkenavnene kom nå i forgrunnen, og det ble disse og ikke de religiøse betegnelse som nå ble brukt til gruppeidentifikasjon. Folk av katolsk bakgrunn var kroater og de med ortodoks bakgrunn var serbere. Folk med muslimsk bakgrunn måtte derimot nøye seg med å være muslimer uavhengig av om de var religiøse eller ikke. Myndighetene var ikke villige til å godta en betegnelse som "bosnjak", eller andre betegnelser som ville knytte dem nærmere til det bosniske territoriet enn de andre folkegruppene i området.

Myten om en felles avstamming er, som jeg allerede har vært inne på under min drøftelse av de gamle *milletene*, også til stede. Siden herkomst og ikke religion som sådan er det, er ikke lenger noen reell mulighet for å konvertere fra en gruppe til en annen. Problemet med blandet avstamming løses ved en rigid håndhevelse av prinsippet om at nasjonaliteten skal følge faren.

Delte historiske minner går mye ut på det samme. Hver av gruppene hadde *sine*

historiske riker som var deres, og som de kunne drømme om å gjenskape. Dette gav dem en ballast av historiske triumfer og nederlag som de kunne dyrke.

Den historiske identiteten var mest problematisk for muslimenes del. Deres identitet er knyttet til et religiøst fellesskap som ikke eksisterte i Bosnia forut for den tyrkiske erobringen. I bosniernes og kroatenes øyne er de etterkommere etter opportunistiske overløpere fra deres gruppe, primært jordeiere som ville beholde sine privilegier. Bosnjakene har søkt en alternativ historiske identitet ved å identifisere seg med den uavhengige "kjetterske" bosniske kirken i middelalderen, også kjent som bogomirene. Man har ansett disse som sine direkte forfedre ved å postulere at disse gikk kollektivt over til islam og dermed kom til å danne kjernen i det muslimske fellesskapet i Bosnia. I dette tilfellet blir det altså snakk om etnisk kontinuitet som ikke er samtidig er en religiøs kontinuitet. Fra et etno-nasjonalistisk perspektiv er dette likevel ikke noe problem. I siste instans identifiserer jo også serbere og kroatene seg med de hedenske slaviske stammene ved navnene som i sin tid adopterte respektivt den ortodokse og den katolske tro, selv om dette ligger godt over 1000 år tilbake i tiden. Problemet er bare at dette særegne kirkesamfunnet med sin gnostisk-manikeistiske lære ser ut til å ha forsvunnet fra kildene allerede før den ottomanske erobringen. All nasjonal historie i dette området er forøvrig omstridt på grunn av den politiske sprengkraften den innehar. Alle de involverte gruppene som har sine alternative tolkninger av historien som passer til deres behov. Ellers har muslimene identifisert seg med selve det bosniske riket i middelalderen som sådan. De kan dermed se seg som de genuine bosnierne, de eneste hvis fulle lojalitet ligger hos det nye Bosnia-Hercegovina og dermed som rettmessige innehavere av hele nasjonens historiske territorium (Bringa 1995:14-18).

Når det gjaldt kulturelle elementer som differensierte dem fra de andre var det egentlig ikke så mye. Det var stort sett bare religionen, og det var ikke engang nødvendig at man praktiserte den, så lenge man bare viste hvor man hørte hjemme.

Tilknytningen til et bestemt hjemland var det mest problematiske. For muslimene var det i og for seg greit, deres hjemland var Bosnia-Hercegovina. Til gjengjeld hadde de en sterk følelse av at dette nettopp var *deres* hjemland.

For serberne og kroatene var det derimot snakk om "Serbia" og "Kroatia" som

deres egentlige hjemland. Samtidig hadde de ingen følelse av å leve i en diaspora. Altså måtte deres hjemland (i Bosnia) var en del av deres åndelige fedreland, henholdsvis "Stor-Serbia" og "Stor-Kroatia". Alle tre gruppene følte altså tilknytning til det samme spesifikke landområdet, selv om det for to av deres del var som del av et større hele.

Hver av gruppene hadde en utpreget grad av følelse av solidaritet med sin gruppe, og hver av dem utgjorde grovt reknet en tredjedel av befolkningen, noe som må kunne klassifiseres som en betydelig del av befolkningen.

De tre folkegruppene kvalifiserer altså forholdsvis godt i forhold til Smiths ethnie begrep, problemet er bare at de alle altså var historisk og symbolsk knyttet til det samme landområdet.

2.3 Bakgrunnen for konflikten i Bosnia

Etter hendelsene på 1990-tallet fremstår Bosnia-Hercegovina som et skrekkeeksempel på et multietnisk samfunn som har spilt fullstendig fallitt. Landet gjennomgikk etter løsrivelsen fra Jugoslavia en blodig borgerkrig hvor både Kroatia og det gjenværende Jugoslavia (Serbia og Montenegro) var til tider involvert. Krigen endte til slutt med at det internasjonale samfunn grep inn og tvang partene til forhandlingsbordet. Disse forhandlingene, som fant sted på den amerikanske flybasen Wright-Patterson i Dayton, Ohio, høsten 1995, førte fram til den såkalte Daytonavtalen som ble undertegnet i Paris den 14. desember samme år.

Daytonavtalen etablerer et rammeverk for gjenoppbyggingen av landet. Dette rammeverket bærer preg av sin opprinnelse som et minste felles multiplum av hva de involverte partene lot seg presse til å akseptere. Flere viktige punkter blir utsatt til videre eller overlatt til voldgift.

Daytonavtalen dikterer en slags føderasjon mellom de to statsenhetene som framsto som var resultatet av krigføringen. Den ene av disse er en føderasjon mellom to folkegrupper eller nasjoner, de bosniske muslimene, eller bosnjakene som de nå blir omtalt som i offisielle dokumenter, og kroatene. Denne føderasjon som formelt heter Føderasjonen Bosnia-Hercegovina, men til hverdags bare omtales som Føderasjonen, kom i stand som en rent strategisk allianse mens serberne hadde

overtaket i krigen. Den kan neppe sies å bygge på et spesielt hjertelig forhold mellom disse folkegruppene, som tvert i mot kjempet mot hverandre i en fase under borgerkrigen. Som et resultat av dette fremstår i dag Føderasjonen som to klart etnisk rensede områder, og den omstridte men etniske delte byen Mostar.

2.3.1 Historisk bakgrunn og det bosniske systemets sammenbrudd

Statsenheten Bosnia-Hercegovina har sin opprinnelse i en av delrepublikkene som ble konstituert innenfor den sosialistiske føderative republikk Jugoslavia etter den 2. verdenskrig. Disse delrepublikkene ble dannet på grunnlag av beslutninger truffet av kommunistene på den 2. AVNOJ-konferansen i 1943. Delrepublikken Bosnia-Hercegovinas grenser falt likevel i stor grad sammen med de grensene Bosnia-Hercegovina hadde hatt fra 1878, først som tyrkisk provins under østerriksk styre og fra 1908 som østerriksk-ungarsk provins (Bakke 1989: 99-102).

Røttene til Bosnia som administrativ enhet kan følges enda lenger tilbake, til det bosniske riket som eksisterte i middelalderen forut for etableringen av det ottomanske herredømmet i området.

Delstaten Bosnia-Hercegovinas grenser var altså ikke et uttrykk for en "gerrymanderingspolitikk" hvor kommunistene trakk opp grensene for å tilfredsstille sine politiske interesser. Inndelingen hadde tvert imot lange historiske røtter og hadde et grunnlag i de lokale samhandlingsmønstrene i området. Den primære målsetningen med å gjøre Bosnia-Hercegovina til egen delstat var likevel først og fremst å svekke serbernes dominerende stilling i føderasjonen ved å fordele deres bosetningsområder på flere republikker, samtidig som man heller ikke ønsket at kroatene skulle bli for sterke.

Bakke (1989) påpeker at det ville være umulig å lage etnisk homogene enheter på grunn av den kompliserte befolkningsstrukturen i området. Den uoversiktlige etniske fordelingen gjorde en oppdeling av området i nasjonale enheter lite praktisk.

Det viste seg klart også i Bosnias naboland i nord og vest, Kroatia, hvor republikkgrensene legitimitet også ble trukket i tvil etter oppløsningen av det kommunistiske Jugoslavia, med resultater som kan sammenliknes med de bosniske, selv om den politiske konteksten der var en noe annen etter som den sterkeste

gruppen fremsto som den ubestridte arving til statsmakten i det meste av i den tidligere delstatens territorium og dermed var i stand til å bygge en basis for en total triumf over den minoritetsdominerte utbryterstaten som helt manglet en tilsvarende basis når deres serbiske "brødre" ikke lenger var villige til å beskytte dem.

En annen ting er at tyngdepunktet av den serbiske befolkningen i Bosnia før borgerkrigen levde i nordvest, altså i den delen av landet Bosnia som lå lengst vekk fra Serbia, mot grensen til Krajina, det serbisk befolkede området i Kroatia. Noe som kom til å sette klare spor i borgerkrigens utvikling og resultat, hvor serbernes republikk nå består av disse kjerneområdene forbundet med grenseområdene mot Serbia gjennom en forholdsvis tynn korridor.

Under kommuniststyret ble det laget flere forskjellige forfatninger for Jugoslavia og for landets delrepublikker. Disse forfatningene var uttrykk for skiftende strategier fra kommunistenes side for hvordan nasjonalitetsproblemet skulle håndteres.

Den første kommunistiske grunnloven for Jugoslavia trådte i kraft i 1946. Den var bygd på Sovjetunionens grunnlov fra 1938, og stadfestet AVNOJ-konferansens beslutninger. I følge denne grunnloven skulle den føderale nasjonalforsamlingen Skupština var nasjonens øverste organ. Skupština skulle være inndelt i to kamre. Et føderalt kammer og et nasjonalitetskammer. Førstnevnte var valgt direkte av folket. Mens representantene i sistnevnte var valgt fra nasjonalforsamlingene i republikkene og de autonome provinsene.

Nasjonalforsamlingen valgte et presidium som i sin tur valgte regjeringen. Den nasjonale selvbestemmelsen var på dette tidspunkt alt annet enn reell. Den virkelige makten lå hos et hierarkisk oppbygd kommunistparti, nærmere bestemt hos politbyrået. Opprettelsen av republikkpartier innenfor kommunistpartiet i 1948 endret lite på dette. Betydningen av den symbolske anerkjennelsen av nasjonenes plass i systemets kan likevel ikke sees bort i fra (Bakke 1989:114-30).

1953-konstitusjonen endret ikke de kulturelle rettighetene. Den nasjonale representasjonen ble likevel noe bedre særlig innenfor partiet. Bosnjakene kunne fra 1961 betegne seg som "etniske muslimer" mot tidligere "jugoslaver" (av muslimsk tro). I 1963 ble de formelt anerkjent som etnisk gruppe i den jugoslaviske grunnloven.

I 1954 ble det formelt "slått fast" fra offisielt hold at serbisk, montenegrinsk og kroatisk var dialekter av et og samme språk, serbokroatisk. Denne sannheten sto ved lag til etter Jugoslavias sammenbrudd. Dette var et skritt i Jugoslavenstvo-kampanjen som hadde som mål å fremme en nærmere kulturell integrasjon mellom folkegruppene. Som en følge av denne kampanjen ble jugoslav tatt med som en nasjonalitet det var mulig å velge i folketellingen i 1953. Målet med denne politikken synes ha vært kulturell sammensmeltning av de forskjellige folkegruppene, selv om begrepets opphavsmann Edvard Kadelj selv tok avstand fra en slik fortolkning. Ideen mislyktes likevel med å få fast fotfeste i befolkningen, og ble gravlagt allerede i 1964.

I årene 1967-68 og 1971 fant det sted konstitusjonelle endringer som medførte en overføring av makt til republikkene. Dette gjenspeilte en endring også innen det kommunistiske partiet. Pedro Ramet henlegger overgangen fra formel til reel føderalisme i Jugoslavia til 1967. I dette året fikk nasjonalitetskammeret mandat til å avgjøre saker som berørte republikkenes interesser. Men innad i kommunistpartiet hadde føderaliseringen begynt alt ved den 8. Partikongressen i 1964 da det ble vedtatt at republikkenes partikongresser i framtiden skulle avholdes i forkant av den all-jugoslaviske partikongressen, og at denne skulle utgjøre en syntese av de lokale kongressene.

I 1971 ble det gjennomført en grunnlovsendring (nr. 20) som gjorde republikkene og provinsene til bærere av den primære suvereniteten. Dette medførte at de fikk makt til å bestemme i alle saker som ikke eksplisitt ble tillagt det føderale nivået i grunnloven.

I 1974 fikk man enda en ny grunnlov som nedtonet det nasjonale aspektet til fordel for det territorielle, blant annet ved at man døypte om nasjonalitetskammeret til republikk og provinskammeret.

Bakke er primært opptatt av forholdene på det nasjonale nivå innen det gamle Jugoslavia, særlig kommunistpartiets rolle i disse, og skriver derfor lite om konstitusjonelle arrangementer innen de enkelte republikkene. Generelt hadde alle delrepublikkene et presidium, et eksekutivråd (regjeringen), og en valgt forsamling med tre kamre. I tillegg kom det statsbærende Jugoslavias kommunistiske liga. Partiet var likevel ikke like mye en stat i staten som det var vanlig i resten av Øst-Europa.

Allerede under kommuniststyret var det en høy grad av regional selvstyre og rivalisering mellom folkegruppene.

Bildt skriver at det gamle Bosnia (i likhet med det gamle Jugoslavia) hadde et stort presidium, altså vesentlig større en det tremannspresidiet de har hatt etter Dayton. dette var en ordning som Bildt fant uheldig. Han mener at slike store presidier lett vil utarte til prateklubber, eller et slags miniparlament, og skriver at erfaringene med dette systemet har vært entydig negativ, uten at han går nærmere inn på dette (Bildt 1998:137).

Kort etter Titos død forutsa regimekritikeren Milovan Djilas at systemet ikke kunne bestå uten Titos faste hånd til å holde det sammen.

Now that Tito is gone and our economic situation becomes more critical, there will be a natural tendency for greater centralization of power. But this centralization will not succeed because it will run up against ethnic-political power bases in the republics. This is not classical nationalism but a more dangerous, bureaucratic nationalism built on economic self-interest. This is how the Yugoslav system will begin to collapse (Djilas, i Hardin 1995:142).

I utgangspunktet var Bosnia-Hercegovina den delstaten som hadde mest å tape på oppløsningen av Jugoslavia. Først da både Slovenia og Kroatia var ute av føderasjonen ble den ikke serbiske delen av Bosnias befolkning overbevist om at det ikke fantes noen framtid for dem i det "Jugoslavia" som stadig klarere framsto som et "Stor-Serbia". Slovenia og Kroatias løsrivelse drastisk hadde endret forbundsstatens befolkningsmessige karakter. Å bli værende i det reduserte Jugoslavia ville for kroatenes og bosnjakenes del bety en framtid som minoritet i en stat fullstendig dominert av serberne. Dette var ikke særlig fristende utsikter sett fra deres side, særlig ettersom serbernes ledere gav uttrykk for at de urettmessig var blitt fratatt den ledende stillingen innenfor den jugoslaviske staten som var rettmessig deres i kraft av deres numeriske styrke og at det var på høy tid at det ble gjort noe med dette.

Valget i 1990 hadde brakt de nasjonalistiske partiene til makten i Bosnia, med det muslimske SDA som det største partiet. Det tidligere kommunistiske regimet hadde ikke sett noen grunn til å lage noe system som sørget for at mindretallet ikke skulle bli overkjørt av flertallet. Systemet var dessuten ganske sentralisert på delstatsnivå, noe som medførte at den grupperingen som hadde flertall på delstatsnivået i realiteten

hadde full kontroll over staten. Dette hadde ikke vært noe problem så lenge kommunistene hadde sittet med makten ettersom kommunistpartiet hadde vært en flernasjonal koalisjon i seg selv. Et komplisert kvotesystem var blitt benyttet av de kommunistiske makthaverne, men man hadde ikke sett noen grunn til å lovfeste det så de nye makthaverne var ikke bundet til å respektere det. I første omgang valgte de nye makthaverne likevel å respektere det nasjonale kvotesystemet ved å bestemme at ministrene og deres viseministere ikke skulle representere det samme partiet. Men dette systemet viste seg snart under de svært polariserte omstendighetene å blokkere systemet snarere enn å fremme samarbeid. Som et mottrekk konsoliderte serbernes parti SDS sin kontroll med områdene hvor serberne var i flertall. I tiden som fulgte opplevde man en stadig tiltakende polarisering av de bosniske samfunnet. Denne polariseringen inkluderte både statsmakten og media. På grunn av lokal motstand fra demokratisk sinnete intellektuelle og fra gamle kommunister som fremdeles trodde på broderskapstanken var det likevel stor lokal forskjell på hvor langt den etniske rensningen av støtteapparatet hadde kommet før utbruddet av krigen. Selv etter at bosnjakene hadde tatt kontroll over regjeringen ble enkelte serbere værende på sine posisjoner i håp om å kunne fortsette å beskytte sitt folk. De to serbiske medlemmene av presidentskapet gikk ikke av før 4. april 1992, og Biljana Plavsic ble værende som president i rådet for beskyttelse av den konstitusjonelle orden fram til krigsutbruddet (Burg og Shoup 1999:63-64).

Izetbegovic hadde arbeidet for å løsrive Bosnia fra Jugoslavia allerede fra høsten 1990. Likevel var han villig til å akseptere at landet ble værende innenfor en løs jugoslavisk konføderasjon. Han var også villig til å godta en asymmetrisk konføderasjon hvor Bosnia var nærmere knyttet til sentralregjeringen enn de andre republikkene, en ide som også fikk støtte fra serberlederen Karadzic. Partene var likevel ikke enige om hvordan et slik system skulle se ut i praksis. Stevningen blant muslimene var dessuten mot en slik løsning så Izetbegovic valgte å droppe den (Burg og Shoup 1999:71).

Allerede i oktober 1990 påbegynte serberne arbeidet med å fravriste den muslimskdominerte regjeringen i Sarajevo kontrollen over Bosnia ved å etablere et serbisk nasjonalråd. Utover høsten 1991 mens krigen allerede var i gang i Kroatia

syntes det klart at Bosnia-Hercegovina var i full oppløsning som politisk enhet. Det ble dannet serbiske autonome oblaster i serbisk dominerte områder nord i Bosnia og i Hercegovina. Kroatene fulgte opp med å etablere sine egne oblaster i Hercegovina og i Svavadalen i løpet av november. I slutten av oktober etablerte serberne en forsamling for den serbiske nasjon i Bosnia-Hercegovina. I begynnelsen av november gjennomførte serberne en folkeavstemning i sine områder om hvorvidt man skulle bli værende i et Jugoslavia som inkluderte Krajina, Øst-Slavonia, Baranja og Srem (og andre områder som måtte ønske å slutte seg til denne staten. For sikkerhets skyld ble spørsmålet formulert i to versjoner, en for serbere som presiserte det rekonstruerte Jugoslavias serbiske karakter og en for ikke-serbere som snarere gav inntrykk av en støtte til opprettholdelse av status quo. Avstemningen gav et klart flertall blant serberne for fortsatt tilknytning til Jugoslavia.

I mars 1992 hadde serbiske og/eller kroatisk nasjonalister gjort krav på $\frac{3}{4}$ av Bosnia-Hercegovinas område.

I mens var alle de tre etniske gruppene i full gang med å bygge opp egne militære styrker. De bosniske serberne fikk overta våpen fra den jugoslaviske hæren. I begynnelsen av 1992 anslo statssekretær Vitomir Zepenic i innenriksdepartementet at mellom 250.000 og 300.000 bosniere hadde våpen. I tillegg kom 10.000 bosniere som kjempet i krigen i Kroatia.

Mens alt dette pågikk det også en konstitusjonell diskusjon innenfor de eksisterende politiske institusjonene, men man var ute av stand til å komme til noen enighet. Den bosniske konstitusjonen av 1974 garanterte de tre folkeslagene lik representasjon i alle statlige organer, men det var ingen bestemmelser om at beslutninger som angikk den enkelte gruppes vitale interesser måtte vedtas med mer en rent flertall. I oktober 1991 møtes det bosniske parlamentet i et for å drøfte om Bosnia skulle ta et avgjørende skritt i retning av å løsrive seg fra Jugoslavia ved å vedta at Bosnia bare skulle delta i føderale organer om også Kroatia og Slovenia, som allerede hadde erklært sin selvstendighet, var representert, og at hvis Kroatias løsrivelse skulle bli internasjonalt anerkjent skulle Bosnia følge etter. Karadzic prøvde å blokkere vedtaket ved å legge saken fram for det nyopprettede "Rådet for spørsmål om spørsmål om etablering av likhet for nasjoner og nasjonaliteter i Bosnia

og Hercegovina", også kjent som "Rådet for nasjonal likhet", et organ med lik representasjon for alle de tre folkegruppene. Dette organet som var blitt opprettet i juli 1990 skulle alle vedtak som 20 eller flere medlemmer av nasjonalforsamlingen mente undergrov likestillingen mellom de etniske gruppene, og deretter ved konsensus be parlamentet om at disse skulle vedtas med 2/3 flertall. Problemet var at dette organet ikke hadde rukket å tre i funksjon og dessuten var uklart hvilke myndighet dette organet egentlig skulle ha. Det hele utviklet seg til en krangel som endte med at Karadzic truet muslimene med at en eventuell krig ville føre til deres utslettelse, før han og resten av serberne marsjerte ut av parlamentet. Muslimene og kroatene benyttet sitt nye klare flertall til å vedtatt de omstridte resolusjonene (Burg og Shoup 1999:69-79)

Verdenssamfunnet var i utgangspunktet for en opprettholdelse av status quo i tråd med prinsippene i Helsingfors-erklæringen om at landegrenser ikke skal endres med vold. Etter Kroatias og Slovenias løsrivelse fra Jugoslavia begynte Tyskland av innenrikspolitiske grunner å presse på for at EF (som det fremdeles het) skulle anerkjenne de nye statene uavhengig av at Jugoslavia anerkjente dem først. Dette var i strid med gjeldene EF politikk, men etter at organisasjonen hadde mislyktes med å bli enige om en felles framgangsmåte opplyste forbundskansler Helmut Kohl den 8. desember at Tyskland var villig til ensidig å anerkjenne de nye statene før jul. I mellomtiden hadde en franskledd voldgiftskommisjon oppnevnt av EF definert Jugoslavia som en stat i oppløsning. Dette gav EF en unnskyldning for å erklære republikkgrensene innad i Jugoslavia hermed var de folkerettslig ukrenkelige grensene. Burg og Shoup er ikke nådige mot denne tolkningen av folkeretten, som de mener bidro til å drive Bosnia ennå nærmere full krig (Burg og Shoup 1999: 92). Den 18. desember bare to dager etter at EF åpnet for en anerkjennelse av de nye statene vedtok de bosniske serberne at deres autonome område Bosanska Krajina skulle tilsluttes Jugoslavia direkte. Den serbiske republikk Bosnia-Hercegovina ble erklært den 21. og proklamerte sin selvstendighet den 9. januar 1992. Den EF-oppnevnte Badinter-kommisjonen krevde en folkeavstemming i Bosnia før EF-landene kunne anerkjenne den nye nasjonen. Imens intensiverte serberne sitt press mot Bosnia. Samtidig var krigen i Kroatia over for denne gang, og følelsen av å ha handlet riktig

spredde seg blant EF-politikere. I februar kom USA på banen med støtte for en internasjonal anerkjennelse også av Bosnia-Hercegovina ut ifra en forestilling om at en slik anerkjennelse ville tvinge serberne både i og utenfor Bosnia til å besinne seg. Nå var det EF som var nølende, men den 10. mars kom det til et kompromiss om at Bosnia-Hercegovina og Makedonia skulle anerkjennes mot at de forpliktet seg til adoptere konstitusjonelle arrangementer som sikret en fredlig utvikling innen de eksisterende grensene. I mens trakk Milosevic alle ikke-bosniske tilbake fra Bosnia, samtidig ble alle bosniskfødte offiserer overført til Bosnia. Dette gjorde det mulig å omdanne restene av den jugoslaviske hæren til en bosnisk-serbisk hær. Milosevic ville ikke gjenta feilen fra Vukovar ved å bruke soldater fra selve Serbia, disse hadde ikke vist seg særlig krigslystne (Burg og Shoup 1999:92-102). Milosevics strategi var å skape et Rest-Jugoslavia av Serbia og Montenegro og serbiske utbryterstater i Bosnia og Kroatia som han håpet av det internasjonale samfunn med tiden ville godta at tilsluttet seg det nye Jugoslavia. På dette grunnlaget ble de bosniske serberne for en føderal løsning i Bosnia, noe kroatene også var av tilsvarende grunner. Forhandlinger om en fredlig løsning bygd på en deling av Bosnia i føderale enheter pågikk med deltakelse fra USA og EF, men muslimene var i mot en slik løsning og amerikanerne var også skeptiske (Burg og Shoup 1999:102-117).

Den planlagte folkeavstemningen ble gjennomført 29. februar og 1 mars. Serberne boikottet avstemningen men prøvde ikke å hindre at den ble gjennomført. Offisielle tall viste 62.68% for selvstendighet. Følgende dag begynte serberne å sette opp barrikader i Sarajevo. Izetbegovic proklamerte Bosnias selvstendighet den 3. mars. Da EF anerkjente Bosnias selvstendighet den 6. april fulgt av USA dagen etter var landet allerede på randen av full borgerkrig (Burg og Shoup 1999:117-120).

Chandler (1999) er skeptisk til muslimenes framgangsmåte i forbindelse med Bosnias løsrivelse fra Jugoslavia. Løsrivelsen brøt med det tidligere systemets krav om at konstitusjonelle endringer måtte godtas av alle tre folkegrupper. En folkeavstemning uten etniske klausuler kan ikke uten videre legitimere dette. Han trekker også Izetbegovic-regimets legitimitet på dette tidspunktet i tvil. Han påpeker at Izetbegovics presidentperiode, det vil si hans formannskap i det roterende presidentskapet, hadde utløpt allerede i slutten av 1991.

3. Teori om konfliktforebyggende tiltak

Mitt teoretiske utgangspunkt for denne hovedoppgaven er å bruke forskjellige modeller for hva slags politiske og administrative tiltak som kan brukes til å konstruere et fungerende multietnisk samfunn til å drøfte det politiske systemet i Bosnia-Hercegovina etter Daytonavtalen.

I denne sammenhengen vil jeg først begynne med en gjennomgang av *begrepene* som er blitt brukt og hvordan disse er blitt definert av fremtredende teoretikere på dette feltet. På grunnlag av denne gjennomgangen vil jeg drøfte i hvilken grad disse begrepene er relevante for den bosniske situasjonen.

Jeg vil også se på hva slags modeller som ble lagt til grunn av aktørene selv da de utformet dette systemet og hvilke vurderinger som lå til grunn for valget av disse, hvilken grad dette kan sies å ha vært et fornuftig valg.

Før jeg kan drøfte hva slags konfliktregulerende tiltak som er innebygd i Daytonssystemet vil jeg først klargjøre hva slags tiltak som faller inn under dette begrepet. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i modellene for integrativt og konsosiert demokrati slik de er framstilt hos Lijphart og Horowitz, med støtte i Timothy Sisk fremstilling av dem i sin bok om etnisk konfliktløsning fra 1996 *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflict*. Jeg har også valgt å se på Donald Horowitz' 5 kategorier.

I følge Timothy Sisk kan man operere med to poler når det gjelder konfliktregulerende institusjoner og praksiser ved maktfordeling. Disse to polene er integrative tilnærminger og konsosierte tilnærminger. Jeg vil komme nærmere inn på disse tilnærmingene senere, men foreløpig kan jeg noe grovt sagt si at den integrative tilnærmingen vil regulere konflikter ved å gi folk positive interesser i å samarbeide, mens konsosierte tilnærminger vil forebygge konflikter ved å gi gruppene størst mulig frihet til å bestemme over sine egne saker uavhengig av hverandre (Sisk 1996:x-xi).

Sisk skriver at han bevisst har valgt ikke å ta opp ikke-demokratiske modeller ettersom det er hans mening de snarere må sees som uttrykk for

konfliktundertrykkelse enn konfliktregulering. Dette synspunktet har klar relevans med henblikk på en det gamle Jugoslavias endelikt.

Jugoslavia, og i særdeleshet Bosnia-Hercegovina, var under kommunismen i de fleste utenlandske observatørers øyne et eksempel på et velfungerende multietniske samfunnet. Likevel viste det seg at harmonien raknet så snart presset fra det autoritære systemet ble borte. Da kom alle konfliktene som systemet hadde holdt nede tilbake med full tyngde. Det bosniske eksempelet se derfor ut til å underbygge Sisks tolkning av diktatoriske regimer som konfliktundertrykkende snarere en konfliktløsende.

3.1 Integrative demokratimekanismer

Integrative tilnærminger går ut på å få de forskjellige etniske gruppene til å leve sammen ved at man bygger et system hvor målsetningen er å sikre en bredest mulig oppslutning om det eksisterende regimet. Sisk opererer med følgende integrative konfliktreguleringsmekanismer (Sisk 1996:xi).

1. Skape en blandet, eller ikke-etnisk, føderal struktur.
2. Etablere en inklusiv, sentralisert enhetsstat.
3. Adoptere flertallsvalgsbaserte men etnisk nøytrale, eller ikke etniske, utøvende, lovgivende, og beslutningstakende administrative organer.
4. Innføre et delvis flertallsvalgsbasert eller delvis proporsjonalt valgsystem som oppmuntrer til valgsamarbeid (*vote pooling*) på tvers av etniske skillelinjer.
5. Sørge for en "etnisk blind" offentlig politikk.

Innenfor en slik integrativ tilnærming vil man søke å minimalisere den politiske betydningen av etnisk tilhørighet. Alle borgere skal ha de samme rettigheter og muligheter uavhengig av sin etniske tilhørighet. De etniske gruppene som sådan skal derimot ikke spille noen politisk rolle.

3.2 Konsosierte demokratimekanismer

De konsosierte demokratimekanismene er knyttet til Arend Lijpharts modeller for hvordan man kan få et demokrati til å fungere i et splittet samfunn. Innenfor denne tilnærmingen ser man for seg at hver av gruppene danner sine egne parallelle

samfunn i samfunnet med hver sine egne eliter. Modellen vektlegger betydningen av gruppesamarbeid på eliteplanet.

Hvis denne tilnærmingen knyttes til en føderalstat hvor de forskjellige grupperingene lever atskilt, vil dette lett medføre at det blir så lite igjen av staten at man kan lure på om det egentlig har noen hensikt å opprettholde den.

Lijphart opererer med fire kjennetegn for et konsosiert system (Sisk 1996:36-37):

1. Store parlamentariske koalisjoner.
2. Minoritetsveto eller gjensidig veto.
3. Proporsjonalitet
4. Segmentert gruppeautonomi.

Storkoalisjonene som blir foreskrevet i første punkt skal sikre alle grupperinger tilgang til makten, i hvert fall over tid. Dermed kan alle involverte parter føle seg sikre på at deres interesser ikke blir konsekvent overkjørt til fordel for andre parters interesser. Lijphart mener at et parlamentarisk system er best egnet til å oppnå dette

Den klassiske formen for parlamentarisme er det Lijphart kaller den britiske modellen, men som ellers er kjent som majoritetsmodellen eller Westminstermodellen etter som det britiske parlamentet ligger i Westminster. Det britiske parlamentariske systemet er det klassiske eksempelet på et slikt system. Utgangspunktet for dette systemet er at dagens minoritet vil akseptere at de er utestengt fra i makten ut i fra den forutsetningen at de ha en reell sjanse for å komme i flertall senere og da kan regne med å sitte med makten alene. Motivasjonen for dette er at folk forventes å ville dele "byttet" med færrest mulig. Denne argumentasjonen faller sammen hvis noen av aktørene må belage seg på å bli værende i minoritet permanent, eller viss kostnadene ved å la motparten ha monopol på makten, om enn bare midlertidig blir for høye. I et samfunn preget av det Lijphart kaller segmenterte skillelinjer vil man ikke kunne forvente særlig store endringer i det politiske landskapet (Lijphart 1977:48). Det vil i så fall primært være overganger mellom partier som sogner til samme segment.

Innenfor en storkoalisjon kan elitene som representerer de forskjellige gruppeinteressene gjøre opp sine uoverensstemmelser på kammerset, uten at

konfliktene behøver å komme åpent fram i lyset hvor faren for at følelsene skal kunne ta overhånd er betraktelig større.

Vetoretten i punkt 2 skal på sin side hindre at noen gruppe skal oppleve at det de anser som sine vitale interesser bli overkjørt av flertallet. Lijphart anser at deltakelse i en storkoalisjon ikke vil være tilstrekkelig sikkerhet her, ettersom minoritetene representanter vil kunne bli nedstemt av et flertall i koalisjonen.

Lijphart ser problemet med at en slik ordning lett kan føre til minoritetstyranni. Han mener likevel, med støtte fra John C. Calhoun, at dette er til å leve med av to grunner. For det første dreier det seg om et gjensidig veto. Et misbruk av denne vetoretten vil slå tilbake på minoritetene selv. For det andre vil selve eksistensen av vetoretten som et ris bak speilet gi partene større selvtillit og normalt være nok til at partene vil besinne seg (Lijphart 1977:36-37). Denne reglen setter derfor klare grenser for flertallets rett til å styre.

Punkt tre forutsetter proporsjonalitet. Med dette tenkes det først og fremst på eksistensen av et proporsjonalt valgsystem skal sørge for at gruppenes er sikret en innflytelse som står i forhold til deres relative styrke i befolkningen. Men begrepet inkluderer også en proporsjonal tilgang til ressursene for de involverte folkegruppene. Dette involverer en proporsjonal fordeling av embeter så vel som en proporsjonal fordeling av offentlig forbruk.

Det fjerde punktet, segmentert gruppeautonomi er knyttet til ideen om ikke-territoriell føderalisme. Det vil si et system hvor de forskjellige gruppene samfunnet består av, som kan være definert på kulturelt, religiøst, etnisk- eller annet grunnlag, får en grad av ikke-etnisk autonomi. Prinsippet er at folkegruppene skal få full styring med saker som angår dem alene, mens saker hvor flere gruppes interesser er involvert blir underordnet konsensusprinsippet. Et slikt system vil være nærliggende i en stat hvor de forskjellige etniske grupperingene lever spredd omkrig innenfor det samme området.

Vanligvis vil det ikke være snakk etablere et system med parallell administrasjoner for de forskjellige fellesskapene, isteden vil autonomien bestå i at fellesskapene gis anledning til å etablere organer som tar seg av saker som har med kultur, religion og utdanning å gjøre. Dette er felter hvor staten kan trekke seg tilbake uten at nasjonens

enhet blir undergravet av den grunn.

Disse punktene gjenfinner man i Sisks (1996:x) liste over konsosierte konfliktreguleringsmetoder.

1. Gi territorielt selvstyre og skape konføderale ordninger.
2. Skape en flergroupe, eller etnisk, føderasjon.
3. Gi gruppene proporsjonal representasjon ved administrative utnevnelser, inkluder regler om konsensusbeslutninger i utøvende organer.
4. Anta et mest mulig proporsjonale valgsystem innenfor en parlamentarisk ramme.
5. Anerkjenn gruppens rett til kooperativ (ikke-territoriell) føderalisme.

Sisk skriver at maktfordelingspraksiser ofte vil være et resultat av en historie med voldelige konflikter. Pragmatiske tilnærming til dette feltet kan være et uttrykk for en overbevisning om at om man mislykkes med å komme fram til et kompromiss som er akseptabelt for alle parter vil resultatet bli ytterligere konflikter. Dette argumentet forutsetter at lederne for alle de involverte partene innser at fortsatte stridigheter ikke er i noens interesse. Sisk innrømmer at dette ikke alltid er tilfelle. Han legger også at samarbeid mellom gruppene forutsetter at gruppene står samlet bak ønske om å søke en forsoning.

Sisk mener også at det internasjonale samfunnet når det skal forholde seg til etniske konflikter må vurdere seriøst hvorvidt en deling kan være en mer realistisk løsning enn maktfordeling. Eksisterende landegrenser bør ikke anses som hellige størrelser som må opprettholdes for enhver pris. Dette gjelder særlig når de involverte partene ikke er i stand til å komme overens på egen hånd.

Sisk skriver videre at det internasjonale samfunn har en tendens til å legge for stor vekt på demokratiske valg uten å ta hensyn til hva slags innvirkning de kan ha på situasjonen. Dette gjelder riktignok spesielt i tilfeller hvor de maktfordelingsmekanismer er på plass på forhånd slik det var tilfelle i Bosnia, i alle fall på papiret.

Sisk nevner også hvordan det internasjonale samfunnet har brukt press og løfter for å få partene i konflikter til å godta et system med maktfordeling. Særlig nevner han bruk av krav som må oppfylles for at stater skal slippe inn i bestemte

internasjonale organisasjoner. Han mener at dette kan ha en positiv virkning, men først og fremst i tiden forutfor utbruddet av en konflikt.

Han mener at den optimale situasjonen for å presse igjennom en maktfordelingspakt er etter at konflikten er blitt så alvorlig at de involverte partene innser at de bare kan tape på at konflikten fortsetter, men før den er blitt så alvorlig at det ikke lenger er realistisk å kunne få partene til å leve sammen igjen. Det krever stor diplomatisk dyktighet å finne akkurat dette rette øyeblikket.

Et annet paradoks er i følge Sisk at en taktisk akseptering av en maktfordelingsplan kan være en posisjonering for en ny strid. Det internasjonale samfunnet legger dessuten sin ære i å opprettholde denne pakten uansett om den senere skulle vise seg ikke å fungere etter intensjonene.

Han mener også at å presse igjennom en maktfordelingsplan med makt nødvendigvis vil være å ta parti i konflikten. Spørsmålet om hvilken grad dette kan sies å være dekkende for det som skjedde i Bosnia-Hercegovina er relevant i denne sammenhengen.

Sisk skriver at maktfordeling involverer en rekke forskjellige praksiser, og at det ikke finnes noen universell formel for hvordan et slikt maktfordelingssystem bør utformes. Han stiller likevel opp noen punkter han mener må være tilstede viss maktfordeling skal kunne lykkes med å kontrollere etniske konflikter.

1. De blir støttet av en kjernegruppe av moderate politiske ledere i en etnisk konflikt, som er genuint representative for de gruppene de foregir å representere.
2. Praksisen er fleksibel å gir rom for en rettferdig fordeling av godene.
3. De er kommet i stand innenfra, og ikke som et resultat av et for sterkt ytre press, eller kortsiktige nullsumms forventninger fra partenes side.
4. Partene kan over tid bevege seg i retning av et mer integrativ og liberal for demokrati.

Lijphart anser at en slik konsosiert tilnærming er den eneste oppskriften på demokrati som kan fungere i et dypt splittet samfunn.

For many of the plural societies of the non-western world, therefore, the realistic choice will not be between the British normative model of democracy and cosociational model, but between the cosociational democracy and no democracy at all (Lijphart 1977:238).

Sisk ser tre hovedproblemer med denne tilnærmingen. Den første innvendingen er avhengigheten av elitenes støtte til systemet. Lijphart er fult klar over dette, men han har ingen klar løsning. Eliteoppslutning er hos han et kriterium for at det kan bygges et vellykket konsosiert demokrati.

Det første problemet er at elitene kan se seg tjent med å fremme konflikt istedenfor samarbeid, slik som systemet forutsetter. Erfaringene viser oss tydelig at det ofte er tilfelle.

Det neste problemet er at et slik system bidrar til å sedimentere gruppeinndelingen og dermed vedlikeholde potensialet for fremtidige konflikter på grunnlag av motsetninger mellom disse gruppene.

Det tredje problemet er at systemet har en innebygd antidemokratisk tendens og en tendens til ineffektivitet. Det siste er Lijphart selv klar over, men han mener er en pris man må betale for å få et system som alle grupper i samfunnet kan stille seg bak. Dette viser klart at et konsosiert system er avhengig av en bred oppslutning i befolkningen for å kunne legitimere seg selv. Systemet kan lett kvele enhver opposisjon ettersom alle grupper automatisk blir kooptert inn i systemet. Dette kan igjen føre til at ytterliggående grupper som motsetter seg systemet kan få vind i seilene. Lijphart er åpen for nye grupper, men han forutsetter at de vil være villige til å operere innenfor systemet.

Etter et mindretall kan blokkere flertallets ønsker, og i realiteten sørge for at systemet går helt i stå. Den bosniske grunnloven har innført egne bestemmelse som, skal søke å forhindre det ikke vil bli fattet vedtak.

I tillegg kommer det at hele systemet har en negativ slagside siden det er bygd på begrensninger snarere enn på positive prinsipper.

Det er også blitt innvendt at elitenes mulighet til å skape fred kan være kraftig overvurdert. Selve systemet kan sees som et uttrykk for elitenes manipulering og kontroll, og dermed kanskje som en del av problemet snarere enn av løsningen.

Systemet kan også fremme en rigiditet som i neste omgang kan bidra til å undergrave det. Dette fordi ingen gruppe er villig til å akseptere å gi avkall på makt selv om endringer av de underliggende forhold, for eksempel av demografisk

karakter, eventuelt skulle kreve det.

Til Lijpharts forsvar må det sies at han forutsetter at de involverte partene faktisk er interessert i et samarbeid. Hans konsosierte demokratimodell er bygd på ideen om et frivillig samarbeid, ikke på tvang eller "frivillig tvang" som må sies å være tilfellet i det bosniske tilfellet. Et hvert politisk system vil få alvorlige problemer hvis politiske grupperinger bestemmer seg for å sabotere det isteden for å gjøre et konstruktivt forsøk på å prøve å få det til å fungere.

3.2.1 Elitenes rolle i konflikter

George Tsebelis (1990:160) har tre hovedinnvendinger mot Lijpharts konsosierte system. For det første, under hvilke forhold er det mulig for politiske eliter i segmenterte samfunn å forfølge imøtekommende strategier, det vil si strategier som har til hensikt å løse spørsmål det står splid om, når det bare eksisterer et minimum av enighet mellom partene?

For det andre, vis elitene velger en slik strategi over tid, hvorfor fortsetter da deres segmenter å stemme på dem?

Det tredje spørsmålet er, hvordan kan i det hele politiske strukturer fremme imøtekommenhet?

Når det gjelder spørsmålet om hvordan det er mulig for elitene å samarbeide med et minimum av enighet mellom partene de representerer, forstår Tsebelis Lijphart dit hen at hans grunnleggende forutsetning er at lederne for de forskjellige segmentene er overbevist om nødvendigheten av å bevare systemet. På dette grunnlaget velger man å stemme strategisk, ettersom systemet ville bryte sammen om alle partene valgte å holde fast på sine primære standpunkter. Tsebelis mener at elitenes motiver ikke nødvendigvis er så høyverdige som en genuin bekymring for det politiske systemet, og at Lijphart selv har innrømmet i andre sammenhenger at elitene fremmer sine egeninteresser på denne måten. Tsebelis henviser dessuten til D. R. Cameron som mener at ytre press spiller en viktig rolle for å fremme samarbeid, og derfor anbefaler en åpen konkurransepreget økonomi som middel for å fremme politisk samarbeid, og til P. J. Katzenstein som mener at små stater bedrer sine muligheter for å skape en økonomi som kan hevde seg på verdensmarkedet ved å skape et stabilt politisk miljø.

Prioritering av langsiktige mål på bekostning av mer kortsiktige er forøvrig et viktig kjennetegn ved all menneskelig aktivitet. I alle disse tilfellene velger de politiske aktørene å stemme mot sine umiddelbare interesser for å sikre viktigere langsiktige interesser. Denne strategiske stemmegivningen kan sees som et uttrykk for det som er blitt kalt det viktigste kjennetegnet ved menneskelig oppførsel, nemlig evnen og viljen til å velge sine langsiktige interesser framfor de kortsiktige (Tsebelis 1990: 162).

Det andre spørsmålet Tsebelis stilte var hvorfor de respektive segmentene fortsetter å slutte opp om sine ledere selv om disse inngår kompromisser som synes å gå imot de det deres velgere anser som sinne interesser. Det er ikke uvanlig at den slags uoverensstemmelser oppstår, men de kan ikke opprettholdes over tid hvis båndene mellom elitene og massene skal kunne opprettholdes. Elitene må kunne rettferdiggjøre sin oppførsel over for sine velgere, ellers vil de bli feid til side til fordel for mer ekstreme grupper. Tsebelis henviser til kritikere som har hevdet at Lijphart og hans støttespillere har overdrevet graden av splittelse mellom de forskjellige "søylene" i de klassiske eksemplene på konsosierte demokratier slik som Belgia og Nederland (Tsebelis 1990:162-163).

Massenes reaksjoner til elites politikk avhenger i stor grad av to forhold, for det første om de er klar over hva elitene prøver å oppnå med sin politikk, og for det andre om de stiller seg positive til disse målsetningene. Eksistensen eller fraværet av alternative eliter innen de enkelte segmentene legger også begrensninger på hvor langt elitene kan gå i å kompromisse med hverandre (Tsebelis 1990: 168).

Et problem med den konsosierte modellen som Tsebelis kommer inn på og som er aktuelt i den bosniske situasjonen er at den ikke tar høyde for at eliten vil kunne initiere konflikt. Slike konflikter forventes kun å inntreffe når elitene blir presset til det av sine tilhengere. Tsebelis henviser til De Riddler, Peterson og Writh som ser Belgia som et samfunn hvor elitene har dyrket segmenteringen av samfunnet for å sikre seg en stabil velgergrunnlag som kan mobiliseres til støtte for saker som kan ha sin opprinnelse i helt andre forhold (Tsebelis 1990:163). Hensikten med en slik oppførsel er slik Tsebelis og "mange vitenskapsmenn" (Tsebelis eget uttrykk) ser det å oppnå en omrokering av resurser og legge forholdene til rette for nye allianser. Dette

ser Tsebelis med et uttrykk fra W. H. Riker som politikkens essens (Tsebelis 1990:173-174). Det bør riktignok påpekes at Tsebelis har valgt å hente sine eksempler fra det belgiske eksempelet, og at konfliktene det er snakk om her derfor er av en helt annen alvorsgrad enn de vi står overfor i Bosnia-Hercegovina. Likevel kan jeg ikke se at dette skulle endre ved argumentasjonen som sådan. Det er tvert i mot klart at en rekke av de politiske aktørene i området nettopp har bygd hele sin karriere på å fremme konflikt på bekostning av samarbeid. At kostnadene ved dette har blitt svært høye i form av menneskelige kostnader er et moralsk problem som faller utenfor rammene av de analytiske aspektene ved denne oppgaven.

Rui de Figueiredo og Barry Weingast (1999) tar for seg problemstillingen om hvorvidt det virkelig er ledere som hisser opp sine tilhengere i den hensikt å klynge seg til makten. Deres argumentasjon går ut på følgende: Politiske ledere bruker voldelige konflikter til å endre politikkens fokus fra saker som undergraver deres posisjon til en sak som tvert i mot vil styrke den. Som forklaring på hvorfor folket er villige til å følge dem går de ut fra et prinsipp om at etniske grupper vil frykte for sin overlevelse når de strukturene som har beskyttet dem bryter sammen. Dette sikkerhetsdilemmaet vil legge forholdene til rette for en angrep-er-det-beste-forsvar-logikk noe som vil skape en slik spiralutvikling i retning av åpen konflikt. De ser likevel at det er problemer med dette argumentet. For det første at statssammenbrudd ofte er et resultat av økende etnisk spenning, og dermed ikke kan være årsaken til denne. Videre blir voldsspiralen bare blir realisert i en liten del av de potensielle tilfellene.

For å forstå hvorfor politikken blir etnifisert må vi forholde oss til to problemstillinger, en økonomisk og en politisk. Den økonomiske problemstillingen ved etnifiseringen gjelder de høye kostnadene den medfører for alle de involverte. Hvorfor velger folk å forfølge etniske interesser til tross for at alle parter vil være bedre tjent med økonomisk samarbeid? Den politiske problemstillingen er som følger: Hvordan forklarer man det plutselige utbruddet av etnisk uro etter en lang periode med fred? Dette spørsmålet kan deles opp i tre komponenter: Hva er forklaringen på den lange perioden med fredlig sameksistens? Hva er årsaken til at volden bryter ut på ny? Hvorfor bryter uroen ut så raskt?

Figueiredo og Weingast forsøker å kombinere disse momentene i en teori om hvordan ledere kan få folket med seg på å starte en etnisk konflikt. De skriver at lederen gambler på en oppstand. For at lederne skal få den jevne medlem av sin gruppe til å slutte opp om en slik politikk er det nødvendig å få dem til å frykter for sine liv og sitt levebrød med mindre deres ledere kan beskytte dem i mot de andre gruppene de føler at truer dem. V. P. Gagnon mener at det er viktig for lederne å kunne appellere både til materielle og ikke-materielle verdier.

Et viktig virkemiddel for elitene i så henseende er kontrollen med media. Dette er likevel ikke tilstrekkelig for å forklare hvorfor det bare er i enkelte tilfeller at en elite som holder på å miste grepet på makten lykkes, eller i det hele tatt prøver, å benytte seg av den slags taktikk selv i tilfeller hvor de er i besittelse av et slikt mediemonopol.

Videre føyer Figueiredo og Weingast til en vesentlig forutsetning. Når ideen om at det er en reel mulighet for at man står i fare for å bli offer for en annen etnisk gruppes fiendtlige handlinger vil man velge å handle først ut i fra en overbevisning om at angrep er det beste forsvar.

Når det gjelder de institusjonelle arrangementene, i hvilken grad kan de skape en tillit som på lengre sikt kan bidra til å gjøre tilstedeværelsen av fremmede tropper overflødig? Dette er en helt sentral problemstilling ved denne oppgaven, og den ligger for så vidt til grunn for drøftelsen av samtlige punkter i grunnloven.

3.3 Horowitz' 5 kategorier for konfliktregulerende tiltak.

Horowitz resept på konfliktregulerende institusjoner overlapper med Lijpharts på en del områder. Et eksempel er at de begge tar til orde for føderalisme. Likevel har Horowitz to store innvendinger mot den konsosierte modell av to viktige grunner. Dels på grunn av at den ikke tar hensyn til problemet med elite-initiert konflikt, men også fordi modellen overvurderer elites betydning, og undervurderer betydningen av folkelig opposisjon mot kompromisspolitikken.

Horowitz mener dessuten at de politiske institusjonene skule prøve å fremme integrasjonen mellom fellesskapene. Systemet burde fremme moderasjon og motarbeide splittelse.

Horowitz opererer med 5 kategorier av mulige konfliktregulerende tiltak. Disse kategoriene er som følger (Horowitz 1985: 597-599).

1. Maktfordeling. Sentralt eller regionalt.
2. Vektlegging av konflikter innen den enkelte gruppe, snarere enn mellom gruppene.
3. Vektlegging av samarbeid på tvers av etniske skillelinjer.
4. Vektlegging av ikke-etniske lojaliteter.
5. Gjøre noe med bakgrunnen for etnisk misnøye.

Det sier seg selv at ikke alle disse tiltakene vil være like relevante i et hvert konkret tilfelle. Spørsmålet er i hvilken grad disse punktene er relevante i forbindelse med min drøfting av det bosniske systemet, slik det ble utformet i og som en følge av Daytonavtalen. Og hvilke punkter er det i så fall er snakk om? For å besvare dette spørsmålet vil jeg gjennomgå Horowitz' punkter punkt for punkt og se på deres relevans i forhold til Daytonavtalen.

Horowitz' tilnærming skiller seg fra den konsosierte tilnærming på to vesentlige punkter. Det første punktet for et velfungerende demokratisk politisk system i et splittet samfunn å gi politiske ledere insentiver til å søke støtte utenfor sin egen gruppe. Som rasjonelle aktører vil de gjøre det de behøver for å vinne, med andre ord føre en politikk som favner så bredt som mulig for å sikre sitt eget gjenvalg.

Det andre punktet er at Horowitz er opptatt av moderasjon på velgernivå snarere enn på elitenivå. Dette søkes gjort ved å adoptere et valgsystem som gjør at lederne må appellere til velgernes moderate instinkter for også å kunne sikre seg støtte fra andre grupperinger enn sin egen. Denne typen kompromisser er for Horowitz nøkken til å skape et stabilt demokrati i et splittet samfunn.

Minoriteter skal ikke bare ha representasjon men også reel innflytelse. Horowitz setter opp tre typer institusjoner som kan realisere dette, nemlig føderalisme, vote pooling, og et presidentsielt system.

Det første av Horowitz' 5 former for konfliktregulerende tiltak er maktfordeling. Maktfordeling kan finne sted på to forskjellige måter. Enten som sentral maktfordeling, hvor det er en sentrale statsmakten som blir fordelt, eller som lokal

maktfordeling, hvor makten blir fordelt fra sentrale til lokale maktorganer.

Ved sentral maktfordeling vil sentralmakten ikke være samlet i et bestemt embete eller hos en bestemt institusjon. Dette gjør det vanskeligere for en bestemt etnisk gruppe å sikre seg full kontroll med støtteapparatet.

Den mest utbredte formen for maktfordeling er likevel territoriell maktfordeling. Ved denne formen for maktfordeling blir makten plassert hos enheter på et lavere nivå. Dette gir flere muligheter for den enkelte gruppe for å oppnå innflytelse. En gruppe som utgjør et mindretall innenfor helheten, og dermed har små sjanser for å kunne hevde seg sentralt, kan være i flertal lokalt og dermed kunne oppnå kontroll med institusjonene på dette nivået.

På denne måten vil eventuelle konflikter holdt på det lokale nivå og hindres i å spre seg videre. Horowitz bruker uttrykket å holde konflikten i karantene innenfor en underordnet enhet. Premisset for denne tilnærmingen er at konflikten her vil være mindre farlig enn om den blir løftet opp på et nasjonalt nivå.

I følge Horowitz er det fire fordeler med et føderalt system som konfliktregulerende mekanisme. For det første kan det lar seg kombineres med et valgsystem som fremmer koalisjoner og kompromissbygging. For det andre kan lokalnivået tjene som en arena hvor politikere kan læres opp før de prøver seg på det sentrale nivå. For det tredje kan etnisk homogene delstater hjelpe til å fremme intragruppe konflikter og dermed bidra til å redusere systemets etniske karakter.

Det fjerde og kanskje viktigste punktet er at ingen gruppe vil kunne håpe på å oppnå fullstendig hegemoni, en målsetning som erfaring viser er fullstendig uforenelig med etnisk konfliktløsning.

Vote pooling kan gi seg tre former for uttrykk. Henholdsvis preferansestemming, blandede lister eller enmannskretser i blandete valgkretser. Poenget er at politikerne blir tvunget til å søke støtte også utenfor sitt etnisk definerte velgergrunnlag og derfor må moderere sin politikk for å kunne bli valgt.

Det andre av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak er vektlegging av konflikter innen den enkelte gruppe, snarere enn mellom gruppene. Grunnpremisset her er at konflikter innad i gruppene vanligvis vil være mindre alvorlig enn konflikter mellom gruppene. En gruppe med en stor grad av intern splittelse vil dessuten har

mindre energi til overs til konflikter med andre grupper. Typiske mekanismer av denne typen er reserverte embeter for den enkelte gruppe, eller styrking av latente underidentiteter innen den enkelte gruppe ved en administrativ oppdeling av gruppens territorium.

Dette tiltaket hører naturlig sammen med det tredje tiltaket på Horowitz' liste nemlig vektlegging av samarbeid på tvers av etniske skillelinjer. Dette punktet går ut på å legge til rette for å føre en politikk som prøver å skape insentiver for interetnisk samarbeid. Dette kan for eksempel være å adoptere et system som legger til rette for koalisjoner mellom gruppene. Det kan også dreie seg om preferansesystemer eller territorielle arrangementer.

Horowitz har likevel ingen tro på at denne strategien vil fungere når det er snakk om virkelig dypt splittede samfunn. I så fall ville ikke etnisitet ha den sprengkraften den vittrilig har vist seg å ha i Bosnia.

Det fjerde av Horowitz' punkter er vektlegging av ikke-etniske lojaliteter. Dette punktet går på å redusere ulikheten mellom de forskjellige gruppene slik at grunnlaget for misnøye fra de underpriviligerte gruppene side reduseres.

Det siste av Horowitz' punkter det å gjøre noe med de dypereliggende årsakene til de etniske konfliktene forutsetter at man har en klar formening om hva disse årsakene går ut på. Man må ha en klar formening om hva som dypest sett er den egentlige årsaken til de etniske konfliktene.

3.4 Generelt om føderalismen.

Føderalismen som system lar seg forene både med et integrativt og et konsosiert system, og vi har sett at Sisk fremlegger dette som en mulig konfliktreguleringsmetode. Føderale systemer kan bygge på 3 forskjellige modeller.

- Føderasjoner hvor administrative og etniske grenser faller sammen.
- Blandete føderasjoner hvor enkelte enheter er etnisk definert men ikke alle.
- Føderasjoner som ikke er bygd på etniske inndelinger i det hele tatt.

Av disse modellene er det særlig den første som svarer til en konsosiert modell, mens den 3. Er den mest integrative.

Føderasjoner skaper flere arenaer hvor de forskjellige gruppene kan ha mulighet

for å få oppfylt sine ambisjoner. Et slikt system vil virke best med en stor grad av maktfordeling så ikke en eller noen få grupperinger vil komme til å dominere systemet.

4. Bosnia-Hercegovina

4.1 Daytonavtalen og grunnloven i Bosnia-Hercegovina

Avtalen ble inngått i Dayton, Ohio, den 21. november 1995 og ble formelt undertegnet i Paris den 14. desember samme år av representanter for Bosnia-Hercegovina, Kroatia og Jugoslavia. Representanter for EU, Frankrike, Tyskland, Russland, Storbritannia og USA underskrev også avtalen i egenskap av vitner. Føderasjonen Bosnia-Hercegovina og Republika Srpska står derimot ikke som underskrivere av selve rammeavtalen, til gjengjeld er det de som står som underskrivere av de enkelte vedleggene, alene når det gjelder vedlegg angående militære forhold, sammen med sentralregjeringen når det gjelder vedlegg angående politiske forhold. Avtalen består av 11 artikler, og like mange vedlegg. Den bosniske grunnloven er inkorporert i avtalen som vedlegg 4.

Ved å gjøre grunnloven til en del av en folkerettslig traktat blir den hevet opp på et annet nivå enn vanlige konstitusjoner. Den bosniske forfatning blir gjort til noe mer enn en intern bosnisk affære. Verdenssamfunnet stiller seg som garantist for det nye politiske systemet i Bosnia-Hercegovina på godt og ondt. På den andre siden nevner grunnlovens artikkel 10, som gir regler for hvordan grunnloven kan endres, ingenting om at det internasjonale samfunnet skal ha noen form for vetorett overfor grunnlovsendringer. Det eneste som kreves for å endre grunnloven er et flertall i parlamentet som inkluderer et 2/3 flertall blant de tilstedeværende medlemmene i representanthuset. På den andre siden sies det også i punkt to at endringer ikke må gå på bekostning av de menneskerettigheter og friheter som er inkludert i grunnloven, uten at det presiseres hvem som har myndighet til å bestemme hvorvidt dette er tilfelle. Men siden grunnlovsdomstolen i artikkel 6 er pålagt å beskytte grunnloven følger det logisk at det er den som skal utføre denne oppgaven.

I grunnlovsdomstolen er 3 av 9 dommere oppnevnt av presidenten i den europeiske menneskerettighetsdomstolen, i konsultasjon med det bosniske presidentskapet. Disse 3 dommerne skal ikke være borgere av Bosnia-Hercegovina,

eller noen av landets nabostater. Bakgrunnen for det ytterst uvanlige elementet i en folkerettslig suveren nasjons forfatning kommer verken Holbrooke eller Bildt direkte inn på. Man sitter likevel igjen med inntrykket av at dette er et uttrykk for en grunnleggende mistillit mot de bosniske aktørene fra det internasjonale samfunns side. De øvrige medlemmene er bosniere. Av de seks bosnierne blir fire valgt av medlemmene i grunnlovsdomstolen av Føderasjonens representanthus, mens de to øvrige velges av Delstatsforsamlingen i Republika Srpska. De tre dommerstolene som var forbeholdt utlendinger skulle etter 5 år kunne fordeles etter andre metoder.

Daytonavtalens hadde også utstyrt sitt menneskerettighetssystem med utøvende myndighet i form av menneskerettighetskommisjonen bestående av en ombudsmann og et menneskerettighetskammer. Disse var blitt gitt rett til å granske alle spørsmål som var blitt brakt inn for dem og hadde i den anledning ubegrenset tilgang til relevante dokumenter. Mens ombudsmannen bare kunne komme med konklusjoner om tingenes tilstand fikk menneskerettighetskammeret myndighet til å fatte bindende beslutninger som partene var forpliktet til å implementere (Hansen 2000: 83).

I tillegg til grunnloven omfatter Daytonavtalen en rekke bestemmelser av den sorten det er mer vanlig å inkludere i en fredsavtale:

Artikkel 1 fastslår at de stridende partene skal forplikter seg til å respektere FN-pakten, Helsingfors-erklæringen og andre KSSE-dokumenter. Videre at de anerkjenne hverandre og lover å løse alle fremtidige konflikter med fredelige midler. Videre avstå partene fra enhver handling som truer Bosnia-Hercegovinas eller noen annen stats territorielle integritet, eller politiske selvstendighet.

I artikkel 2 anerkjenner partene de militære bestemmelsene som er inkludert i vedleggene 1-A og 1-B. Vedlegg 1-A inneholder blant annet bestemmelser om etableringen av IFOR-styrken og deres funksjon, tilbaketrekning av alle andre utenlandske tropper, samt praktiske bestemmelse om hvordan partene skal skilles, fangeutveksling. Vedlegg 1-B inneholder bestemmelser om regional stabiliseringstiltak og involverer også Kroatia og Jugoslavia. Denne regionale stabiliseringsavtalen inneholder blant annet bestemmelser om at partene skal forhandle om våpenkontroll

Artikkel 3 krever at partene skal respektere bestemmelsene om oppmerking av

grensen mellom de to delstatene som finnes i vedlegg 2. Vedlegg 2 fastsatte også at avgjørelsen av det omstridte Brcko-området endelige skjebne skulle utsettes inntil videre men at saken skulle endelig avgjøres ved voldgift innen et år, en tidsfrist det skulle vise seg umulig å overholde.

Artikkel 4 krever at bestemmelsene i vedlegg 3 respekteres. Dette vedlegget inneholder bestemmelser om gjennomføring av det første valget under den nye konstitusjonen. OSSE påtok seg å føre overoppsyn med valgene, de var også ansvarlig for å se til at valgene i det hele tatt lot seg gjennomføre. Det fastslås at fordrevne personer har rett til å stemme på sitt gamle hjemsted selv når dette ligger i en annen delstat enn den som kontrolleres av folkegruppen de tilhører. Videre blir ytringsfrihet og hemmelige valg blir spesifikt garantert. Til slutt garanteres det at alle borgere av Bosnia-Hercegovina fra før krigen skal kunne gjøre bruk av sin stemmerett.

Artikkel 5 inneholder bestemmelser om at grunnloven skal settes ut i live. Det er under denne artikkelen at grunnloven er lagt inn som vedlegg. I dette tilfellet er det med andre ord vedlegget som er det vesentlige, mens selve nærmest er et vedlegg til vedlegget.

Grunnloven bestemmer at Bosnia og Hercegovina skal opprettholdes som en suveren demokratisk stat. Samtidig skal de to politiske enhetene som framsto som et resultat av borgerkrigen, Republika Srpska og den Bosniske Føderasjon, opprettholdes som delrepublikker innenfor den rekonstruerte staten. (Den Bosniske Føderasjon vil heretter bli omtalt som Føderasjonen, med stor F, for å skille den fra det nasjonale nivå som jo også er å oppfatte som en føderal struktur.)

Artikkel 6 inneholder bestemmelser om etablering av en voldgiftsdomstol, en menneskerettighetskommisjon, en flyktningekommisjon, en kommisjon for bevaring av nasjonalmonumenter og organer for gjennomføring av føderale samarbeidsprosjekter. Disse bestemmelsene har sitt grunnlag i vedleggene 5 til 9.

Vedlegg 5 sier at det skalle etableres et voldgiftssystem for Bosnia-Hercegovina, Kroatia og Jugoslavia. Disse bestemmelsene må sees i lys av den regionale stabiliserings bestemmelsene i vedlegg 1B.

Artikkel 7 inneholder bestemmelser om at menneskerettighetene og flyktningenes

rettigheter skal respekteres. Disse er regnet opp i vedleggene 6 og 7. Vedlegg 7 inneholdt bestemmelser om flygningers rett til å vende hjem. De internasjonale styrkene skulle garantere flyktingenes sikkerhet og levestandard etter hjemkomsten.

Artikkel 8 inneholder bestemmelser om at partene forplikter seg til å iverksette alle avtaler inngått i forbindelse med fredsavtalen, spesielt de avtalene som skal iverksettes av sivile myndighetene, i henhold til vedlegg 10, og avtalen om den internasjonale politistyrken, som finnes i vedlegg 11.

Artikkel 9 inneholder bestemmelser om at partene forplikter seg til å samarbeide med alle enheter som er involvert i iverksettelsen av fredsavtalen i følge bestemmelsene i de 11 vedleggene, eller er autorisert av FNs Sikkerhetsråd, og til å hjelpe til med rettsforfølgelsen av krigsforbrytelser og på folkeretten.

I artikkel 10 anerkjenner Jugoslavia og Bosnia-Hercegovina hverandre gjensidig som suverene stater.

Aller sist står artikkel 11 som inneholder bestemmelse om hvem som må undertegne avtalen for at den skal kunne tre i kraft.

Disse punktene akter jeg kun å komme tilbake til i den utstrekning de har direkte betydning for hvordan det politiske systemet har fungert, men jeg nevner dem likevel alle her siden de er en del av det totale bildet av den politiske situasjonen i Bosnia-Hercegovina.

4.1.1 Integrative demokratimekanismer i Grunnloven

Hvordan framstår så det nye systemet i Bosnia-Hercegovina i lys av de to demokratimodellene jeg har drøftet i kapittel 3?

Det synes klart at det ikke er den integrative demokratimodellen som har ligget til grunn ved utformingen av den nye bosniske konstitusjonen. Riktignok kan det herske liten tvil om at det har hatt en målsetning om å etablere en bred oppslutning om det sittende regimet, men systemet er i liten grad oppbygd i henhold til Sisks punkter for fem integrative konfliktreguleringsmekanismer. Forholdene i Bosnia-Hercegovina etter borgerkrigen tatt i betraktning ville det neppe vært praktisk gjennomførbart å sette ut i live denne demokratimodellens idealer om ikke-etniske strukturer. Jeg vil likevel å se på hvordan det politiske systemet for Bosnia-Hercegovina som ble

utformet i grunnloven fra Dayton tar seg ut i lys av denne modellen. Er det noen trekk ved dette systemet som peker i retning av den integrativ demokratimodellen, og hvilke slutninger kan man i såfall trekke av dette?

De første to av Sisks fem mekanismer, som i motsetning til de tre øvrige gjensidig ekskluderer hverandre, er henholdsvis å etablere en blandet, eller ikke-etnisk, føderal struktur, eller å etablere en inklusiv sentralisert enhetsstat. Det siste av disse to alternativene kan jeg helt se bort i fra i denne oppgaven ettersom Bosnia-Hercegovina etter Daytongrunnloven er en føderal struktur og ikke en enhetsstat. Er det så trekk ved den føderale strukturen i Bosnia-Hercegovina som kan sees som etnisk blandet eller ikke-etnisk?

Grunnloven sett under et er i hvert fall ikke etnisk nøytral ettersom den tar utgangspunkt i eksistensen av tre dominerende etniske gruppene og definerte disse gruppenes kollektive rettigheter og gir bestemmelser om kvotering på etnisk grunnlag.

De statsborgelige rettighetene som sådan er likevel, i hvert fall i prinsippet, ikke avhengige av etnisk tilhørighet. Grunnloven fastslår at det eksisterer et felles statsborgerskap for hele Bosnia-Hercegovina så vel som et statsborgerskap for hver av de to delrepublikkene staten består av. Alle statsborgere i de to delrepublikkene er også statsborgere i hele Bosnia-Hercegovina. Av dette følger at serbere bosatt i Føderasjonen og bosnjaker og kroater i bosatt i Republika Srpska har statsborgelige rettigheter i republikken de er bosatt i. Dette er noe av grunnlaget for hjemvendingsretten som er innskrevet i grunnloven som fastslår at alle borgere har rett til å vende tilbake til sitt hjemsted fra før krigen. Denne bestemmelsen har til hensikt å bryte opp delstatenes rent etniske karakter ved at det blandede befolkningsmønsteret fra før krigen søkes gjenopprettet. Det internasjonale samfunn har da også aktivt arbeidet for at flest mulig av de fordrevete etter borgerkrigen skal gjøre bruk av denne rettigheten.

Grunnlovens artikkel 1, punkt 7, fastslår at ingen kan nektes (del)statsborgerskap hvis det vil gjøre vedkommende statsløs, eller om det skjer på grunnlag av "kjønn, rase, farge, språk, religion eller politisk eller annen opinion, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilhørighet til nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status".

Denne ramsen bærer preg av å være hentet direkte fra internasjonale traktater, ettersom kategoriene rase, farge og språk virker noe irrelevante i bosnisk sammenheng. Det dreier seg da også om en direkte avskrift fra artikkel 2 i FNs universelle menneskerettighetserklæring fra 1948.

Bosniere av alle etniske grupper snakker det samme språket, dialektforskjeller er regionale ikke etnisk baserte. Dessuten tilhører de alle også samme rase, med mindre ordet er rase her er ment å bety folkegruppe, en ordbruk man av og til støter på men som man ikke ville forvente å finne i et offisielt statlig dokument med folkerettslige implikasjoner.

Videre fastslås det at alle som var statsborgere i Bosnia-Hercegovina før krigens utbrudd fortsatt er statsborgere. Det fastslås også at de har rett til å holde dobbelt statsborgerskap i den utstrekning dette blir godkjent av nasjonalforsamlingen.

Menneskerettighetene garanteres, det samme gjelder full bevegelsesfrihet for mennesker, varer og tjenester, og for kapital. Her er det også snakk om individuelle rettigheter. Hele listen er direkte avskrift fra vedlegg 6 i Daytonavtalen. Men det forenkler for så vidt situasjonen ettersom det blir færre lister å forholde seg til.

Alt i alt er likevel relevansen for dette punktet i Bosnia-Hercegovina forholdsvis beskjedent ettersom systemet er alt annet enn blandet siden grunnloven tar utgangspunkt i den etniske segregeringen som var kommet i stand som et resultat av borgerkrigen. Det politiske systemet kan heller ikke klassifiseres som ikke-etnisk ettersom eksistensen av de tre dominerende etniske gruppene ligger til grunn for hele grunnlovens utforming.

I Bosnia-Hercegovina står vi overfor to delstater med en meget vidtgående grad av selvstyre, og en sentralmakt hvis makt er begrenset til et absolutt minimum av hva som kreves for at vi i det hele tatt kunne snakke om en sentral statsmakt i Bosnia.

Sentralmakten har kontroll over utenrikspolitikken, utenrikshandelen, toll- og avgiftspolitik, sentralbanken og det monetære system (i tråd med vedlegg 7), flyktninge- og asylpolitikk, juridiske forhold som angår begge delrepublikker eller forholdet til utlandet samt samferdsel og kommunikasjon. Samt andre forhold, når delrepublikkene går med på det, eller det er hjemlet i vedleggene 5-8, eller nødvendig for å sikre Bosnia-Hercegovinas territorielle integritet eller selvstendighet.

Disse punktene er et forsøk på å konstruere et felles rammeverk for en statsstruktur som skal gjøre det mulig for de involverte parter igjen å leve sammen i fremtiden. Samtidig er det i høyeste grad snakk om et diktat presset på de involverte partene utenfra.

Det systemet man har etablert for Bosnia-Hercegovina kan klart defineres som et konsosiert samfunn. Vi har jo her å gjøre med en føderal ordning og et kollektivt presidentskap hvor alle de tre dominerende folkegruppene er representert. Samtidig mangler mange av de trekkene som skulle holde et slikt samfunn sammen. Jeg har i alle fall vanskelig for å se noe eksempler på samarbeid på elitenivå mellom de forskjellige etniske gruppene i Bosnia-Hercegovina.

Sentralmakten består som vi har sett av et presidium, som utnevner sentralregjeringen, en nasjonalforsamling, og en grunnlovsdomstol. Presidiet er valgt på etnisk grunnlag. Regjeringen er rent formelt et mer organ som opererer mer i tråd med den integrative demokratimekanismen ettersom det ikke er noen formelle regler om en bestemt etnisk sammensetning, regelen om at minst 1/3 av regjeringens medlemmer må komme fra Republika Srpska er juridisk sett en føderalistisk klausul ikke en etnisk en. Vist man tar de demografiske forholdene etter borgerkrigen i betraktning er det likevel klart at den fungerer som en etnisk klausul i tillegg.

Vis vi videre ser på nasjonalforsamlingen består den av to kammer. De to kamrene er representantenes hus og folkehuset. Representantenes hus består av 42 representanter. Av disse velges to 2/3 fra Føderasjonen. Her er det ikke noen etnisk klausul. Så på dette punktet er man i hvert fall på papiret i tråd med integrativ teori.

Vist vi tar i betraktning de etniske partienes sterke stilling, og delstatenes etniske karakter, er det likevel klart at fordelingen av setene i stor grad vil se på etnisk grunnlag.

I motsetning til folkehuset kreves det i representanthuset et flertall av forsamlingen uavhengig av etnisk klausuler for å være beslutningsdyktig. Altså kan forsamlingen teoretisk fungere selv om Republika Srpska skulle trekke alle sine mandater. Til gjengjeld kan hver av de etniske delegasjonene i folkenes hus kreve et vedtak i representantenes hus kjent ulovlig, men bare et flertall av alle representanten i folkeforsamlingen, ellers blir saken lagt fram for en etnisk sammensatt

tremannskomit  som folkeforsamlingen oppnevner som f r 5 dager til å komme til enighet f r saken eventuelt legges fram for grunnlovsdomstolen.

Folkehuset består av 15 representanter. Av disse velges ti fra Føderasjonen. Halvparten av disse er bosnjaker og den andre halvparten er kroater. Disse 10 velges av Folkehuset i Føderasjonen. De øvrige 5 er serbere valgt av nasjonalforsamlingen i Republika Srpska.

Det tredje av Sisks integrative konfliktl sningsmekanismer, nemlig å adoptere etnisk nøytrale, eller ikke-etniske, utøvende, lovgivende, og beslutningstakinge administrative organer basert på flertallsvalg, er alt  heller ikke noen god beskrivelse av det politiske systemet som er blitt etablert i Bosnia-Hercegovina.

Selve valgsystemet er kanskje det punktet hvor man har lagt seg nærmest opp i mot det integrative idealet. Her bygger man i hvert fall på prinsippet om en mann en stemme. Kombinert med flyktningenes tilbakevending til sine hjemsteder fra før krigen kan dette ideelt sett bidra til å sørge for å bryte opp delstatenes monoetniske karakter og dermed igjen bane vei for et multietnisk samfunn i Bosnia-Hercegovina.

Når det gjelder valg til presidiet stemmer velgerne for å fylle et av setene i presidentskapet. Dette skjer i prinsippet på et territorielt grunnlag snarere enn på et rent etnisk, men på grunn av den omfattende etniske rensingen som har funnet sted har dette i realiteten ikke særlig stor betydning.

Grunnloven spesifiserer at personer mistenkt for krigsforbrytelser skal ikke ha lov å stille til valg. Dette punktet har til hensikt å få fjernet noen av de verste fiendene av fredsprosessen fra den politiske arenaen, og å fjerne noe av den verste mistilliten mellom partene. På denne måten håper man å gjøre det lettere å få til et politisk samarbeid mellom de etniske gruppene. I tillegg har det nok vert viktig for verdenssamfunnet å etablere et folkerettslig prinsipp om at denne typen handlinger ikke under noen omstendigheter skal kunne aksepteres.

Når det gjelder den siste av Sisks 5 integrative demokratimekanismer nemlig den om å sørge for en "etnisk blind" offentlig politikk, kan det vanskelig sies at dette punktet har noen særlig relevans i tilfellet Bosnia-Hercegovina. Tvert i mot er så godt som all politikk i dette systemet etnisk basert. Det som finns av "multietniske" tilløp finner sted innen Føderasjonen, mellom bosnjaker og kroater, mens Republika Srpska

står helt utenfor i denne sammenhengen.

Man kan heller ikke si at grunnloven legger noe særlig til rette for valgteknisk samarbeid mellom de tre folkegruppene eller som krigen har ført til en stor grad av etnisk segregering, slik at de forskjellige etniske gruppene i stor grad stemmer i forskjellige valgkretser. Ved valget til presidentrådet skal man enda til stemme på sin etniske kandidat, noe som ikke fremmer samarbeid på tvers av de etniske skillelinjene, kanskje snarere tvert i mot.

Det systemet som Daytonavtalen skisserer er med andre ord alt annet en etnisk blindt i de fleste av sine aspekter.

4.1.2 Konsosierte demokratimekanismer i Grunnloven

Hvis vi nå ser på Daytongrunnloven i hvilken grad samsvarer så den med den konsosierte demokratimodellen? Denne modellen hvor gruppene gis frihet til å danne egne parallelle samfunn med sine egne eliter virker umiddelbart mer relevant for forholdene i Bosnia etter borgerkrigen.

Som jeg skrev i teorikapitlet opererer Lijphart med fire kjennetegn på et slikt politisk system. Det første av Lijphart 4 kjennetegn et konsosiert system, nemlig punktet det om store parlamentariske koalisjoner kan sies å være innebygd i det konstitusjonelle systemet i Bosnia-Hercegovina i og med at regjeringen i følge grunnlovens Artikkel V4b må ha representanter fra begge delstatene. Dette punktet legger til rette for koalisjoner, spesielt når vi se den i samband med parlamentarismen som er innskrevet i punkt V.4.c i grunnloven, og derfor har et klarere juridisk grunnlag enn for eksempel i Norge, ettersom som ingen parti kan forventes å oppnå en nasjonal oppslutning som skulle kunne gjøre det mulig for dem å kunne regjere alene med mindre dette partiet skulle være genuint representativt for alle tre folkegruppene. I denne henseende er systemet klart et klart konsosiert system i motsetning til et system som gjenspeiler majoritetsmodellen. Men dette gjenspeiler for såvidt også det faktum at ingen av de involverte gruppene faktisk representerer noe flertall av befolkningen, slik at et rent majoritetssystem rent praktisk ikke ville være gjennomførbart, selv ikke med et enmannskretssystem på grunn av den demografiske fordelingen av de forskjellige folkegruppene. En annen ting er at de

segmenterte skillelinjene i Bosnia tatt i betraktning ikke ha kunnet fungert i noe tilfelle.

Problemet med Bosnia-Hercegovina sett i lys av den konsosierte demokratimodellens ideal om store parlamentariske koalisjoner er at forutsetningen om at gruppeinteressene skal gjøre opp sine uoverensstemmelser på kammerset synes å være lite realistiske, deres forhistorie med åpne væpnede konflikter seg i mellom tatt i betraktning.

Det andre av Lijpharts kjennetegn for et konsosiert system, minoritetsvetoet, finnes også om enn i en noe utvannet form i den nye bosniske grunnloven. I følge punkt IV.3.e i grunnloven kan et flertall av nasjonalforsamlingens delegater valgt i fra en bestemt folkegruppe nedlegge veto mot et forslag hvis de mener det strider i mot deres folks vitale interesser. Men i følge punkt f i samme paragraf kan i så fall et tilsvarende flertall av hver av de andre folkegruppene parlamentsgruppe legge inn protest mot bruken av veto. Saken vil da bli lagt fram for en felleskommisjon bestående av en representant for hver av folkegruppene. Hvis denne ikke kan avgjøre saken innen 5 dager blir den lagt fram for Grunnlovstolens, som vil ha det avgjørende ord i denne sammenheng. Grunnlovstolens myndighet er likevel begrenset til å avgjøre om de korrekte prosedyrer for framlegging av veto er blitt overholdt. Burg og Shoup mener at disse forbeholdene fullstendig undergraver de intensjonene om å tvinge fram samarbeidd mellom folkeslagene gjennom gjensidig veto som de antar at de amerikanske forhandlerne har hatt, og som er i tråd med Lijpharts ideer for et slikt system. Det er en mistillit innebygd i selve systemet som ikke framelsker samarbeid mellom gruppene. Isteden ligger forholdene tvert imot til rette for at to av de tre partene vil prøve å utnytte mulighetene for å bryte opp staten i tre klart atskilte enheter. Til gjengjeld vil den tredje og største gruppen, bosnjakene, søke å undergrave enhetene til fordel for sentralmakten (Burg & Shoup 1999: 372).

Også når det gjelder presidentskapet finnes det bestemmelser om minoritetsveto. Presidentskapet skal i følge punkt V.2.c søke å oppnå enstemmighet i alle beslutninger, men hvis dette ikke lar seg gjennomføre kan det likevel fatte beslutninger kun med 2 av 3 stemmer. Men i så fall kan de 3 representanten inne 3 dager legge saken fram for sin delstatsforsamlingen, eller sine etniske frender innen

Føderasjonens delstatsforsamling for bosnjakene og kroatenes del, og få den stoppet ved 2/3s flertall. Et slikt veto vil være endelig.

Bakgrunnen for de kompliserte vetoreglene er at man har fryktet at en av de tre folkegruppene skulle prøve å lamme sentralmakten ved å bruke sin vetorett til å blokkere alle beslutninger fra sentralmaktens side og dermed lamme staten Bosnia-Hercegovina fullstendig. Denne frykten er ikke uten historisk grunnlag det var akkurat dette som skjedde forut for borgerkrigens utbrudd, da serberne blokkerte de øvrige folkegruppene ønske om å bryte ut av Jugoslavia, slik at disse til slutt ikke så noen annen utvei enn å sette serberne utenfor for å sikre det de så som sine vitale interesser. Problemet var bare at man kom i en situasjon hvor opprettholdelsen av status quo var blitt en trussel mot to av de tre gruppenes vitale interesser, etter som oppløsningen av det gamle Jugoslavia totalt hadde endret konteksten det bosniske systemet eksisterte innenfor. Det kan likevel sies at dette eksempelet bare beviser at denne typen vetoregler ikke kan gjennomføres utelukkende på delstatsnivå, hvis de ikke overholdes også på nasjonalt nivå og at eksempelet derfor ikke uten videre kan overføres til det nye Bosnia ettersom landet nå er en suveren stat og ikke lenger en del av et overordnet system som kan undergrave den lokale likevekten.

Når det gjelder det tredje av Lijpharts kjennetegn på et konsosiert system, nemlig proposjonalitet, så er ikke valgsystemet direkte omtalt i grunnloven, isteden overlater man dette til en valglov som skal komme senere. Heller ikke vedlegg tre inneholder noe konkret i denne henseende. Det er likevel implisitt at det dreier seg om et proporsjonalt valgsystem. Det system med flertallsvalg i enmannskretser ville stride mot alle de prinsipper som grunnloven ellers er bygd på. Som jeg allerede har vært inne på heller ikke hatt noen praktisk betydning for styrkeforholdene mellom de tre folkegruppene, kun styrket de store partiene innen de enkelte folkegruppene, med for den prisen at det ville skape vondt blod innad i gruppen.

Når det andre formene for proposjonalitet som Lijphart kommer inn på er den første av dem nemlig proporsjonaliteten når det gjelder fordeling av embeter tatt hånd om i bestemmelsene om presidentskapets regjeringens og parlamentets oppbygning som jeg allerede har vært inne på. Den tredje av Lijpharts former for proposjonalitet, nemlig proporsjonaliteten når det gjelder fordelingen av det offentlige forbruk er

derimot ikke direkte innebygd i systemet. Den relative gjevnevekten mellom de tre folkegruppene fører likevel til at problemet ikke er så akutt som det ville ha vært ved et mer asymmetrisk styrkeforhold mellom de etniske gruppene. Det sterkt desentraliserte systemet fører også til at svært mye av det offentlige forbruk er blitt delegert til delstatsnivået.

Når det gjelder det siste av de 4 kjennetegnene på et konsosiert system, nemlig segmentert gruppeautonomi, er dette delvis innebygd i systemet ettersom det er bygd på eksistensen av de tre konstituerende nasjonene. Men på grunn av den nesten totale etniske rensningen som har funnet sted er det ikke lett å operere med noe klart skille mellom etnisk og geografisk basert selvstyre.

Når det gjelder Sisk fire tiltak han mener må være til stede for at maktfordelingen skal kunne lykkes spørres det om den kan sies å passe bedre på Bosnia i dag enn den gjorde på det tidspunktet Daytonavtalen ble undertegnet.

Selv om framdyrking av moderate ledere som er representative for de grupper de skal representere har stått høyt på det internasjonale samfunns ønskeliste, har det foreløpig ikke vært spesielt vellykket.

Det neste punktet er hvorvidt praksisen er fleksibel å gir rom for en rettferdig fordeling av godene, her har jeg foreløpig lite materiale.

Punktet om at maktfordelingen skulle være kommet i stand innenfra var brutt allerede i utgangspunktet, noe som i seg selv har gitt systemet en dårlig start.

De håper noen måtte ha hatt om en ikke etnisk basert føderalisme selv i den bosnjakisk-kroatiske Føderasjonen ser for øyeblikket ut til å være lengre fra virkeliggjørelsen enn noen sinne.

Hvis vi går over til å se på punktene fra Sisks liste over konsosierte konfliktreguleringsmetode og hvordan disse forholder seg til den bosniske situasjonen ser vi at når det gjelder punktet som går ut på gi territorielt selvstyre og skape konføderale ordninger, så hadde de involverte partene selv på forhånd tiltatt seg sitt territorielle selvstyre, så problemstillingen var snarere hvordan man skulle kunne få overbevist dem om å gå med på å tilbakelevere deler av makten til en konføderal statsmakt.

Det andre av Sisks punkter nemlig å skape en flergruppe-, eller etnisk, føderasjon

kan dermed sies å være oppnådd til overmål.

Det tredje punktet på Sisks liste er å gi gruppene proporsjonal representasjon ved administrative utnevnelser, inkludert regler om konsensusbeslutninger i utøvende organer. Den første delen av punktet er bare delvis realisert ettersom det her er snakk om et en-til-en-prinsipp, men for Bosnias vedkommende er forskjellen i realiteten ikke så stor som man kanskje kunne ha forventet ettersom de tre folkegruppene er forholdsvis jevnstore. På føderalt nivå blir alle posisjoner strengt kvotert eller besatt med etnisk sammensatte tremannsråd.

Begge kamre i nasjonalforsamlingen ledes av et tremanns etnisk basert presidentskap, hvor formannskapet går på rundgang. Presidentskapet kan oppløse folkehuset, med støtte av en majoritet av representantene for 2 av de 3 folkegruppene. Denne beslutningen skulle ikke gjelde for den første valgperiode etter at grunnloven trådte i kraft. Dette er antakelig enda en spesialbestemmelse som var ment å mindre at systemet skulle undergraves av de involverte partene fordi de manglet den nødvendige vilje til å forplikte seg overfor systemet. Hele tiden synes det å være implisitt en formodning om at dette vil komme av seg selv med tiden bare systemet får hjelp til å klare seg gjennom den første avgjørende tiden.

Det andre underpunktet av punkt 3 nemlig bestemmelsene om konsensusbeslutninger i utøvende organer er bare delvis gjennomført ettersom reglene for vetoer er utformet slik at disse kan settes til side.

Det fjerde punktet om å anta et best mulig proporsjonalt valgsystem innenfor en parlamentarisk ramme er allerede drøftet ovenfor under Lijpharts første og tredje kjennetegn for et konsosiert system.

Når det gjelder det 5 punktet om gruppenes rett til kooperativ (ikke-territoriell) føderalisme er dette av liten praktisk betydning etter den etniske rensningen. Noen bestemmelser i denne retningen er det likevel ikke snakk om.

Interessant nok har Bosnia tidligere hatt et slik system nemlig *millet*-systemet som ble etablert under det tyrkiske herredømmet. Millet-systemet var et ganske vidtrekkende eksempel på et system med ikke-territoriell føderalisme hvor de forskjellige religiøse fellesskapene hadde fullt selvstyre i interne saker.

De konsosierte maktfordelingsmekanismer kan altså i stor utstrekning gjenfinnes i

Daytonavtalen og i den grunnloven for det nye Bosnia-Hercegovina som er innebygd i denne. Disse prinsippene er likevel ikke konsekvent gjennomført ettersom man hele tiden har måttet ta hensyn til har vært praktisk gjennomførbart, og fordi den gjensidige velvilje mellom partene som teoretikerne legger til grunn når de lager retningslinjer for slike system ganske enkelt ikke var tilstede i Bosnia. Hvor det var det internasjonale samfunnets inngripen som tvang partene til å samarbeide, uten at dette samarbeidet hadde noen lokal forankring i de involverte lokale partene. Den innsikt hos lederne for de involverte partene om at fortsatte stridigheter ikke var i noens interesse som Sisk skriver om, eller noe ektefølt ønske om forsoning, var ganske enkelt ikke tilstede.

Mye av det Sisk skriver om muligheter og problemer med å få etablert maksfordelingspraksiser og få dem til å fungere relevant i forbindelse med det bosniske eksempelet er ganske relevant i forhold til Bosnia.

Sisks punkt om hvordan det internasjonale samfunnet har brukt press og løfter for å få det internasjonale samfunnet til å godta et system med maktfordeling kunne knapt vært mer relevant. I tilfellet Bosnia-Hercegovina var vel presset kanskje spesielt direkte siden det var snakk om direkte bruk av militærmakt fra det internasjonale samfunnets side. Men i følge Sisk skulle virkningen av en slik internasjonal inngripen ha vært langt mer positiv om den hadde funnet sted forut for krigsutbruddet i 1992. Spørsmålet blir om det faktisk var et tidspunkt da partene innså at de ikke hadde noe å vinne på en fortsatt konflikt forutfor punktet hvor Sisk ville si det ble urealistisk å forvente at man kunne få partene til å leve sammen igjen.

Sisks punkt om at en taktisk akseptering av en maktfordelingsplan kan være en posisjonering for en ny krig synes i hvert fall i stor grad å være en god beskrivelse av en utbredt holdning innen de etniske elitene i Bosnia.

Sisks argumenter for at å presse igjennom en maktfordelingsplan med makt alltid vil være å ta parti i konflikten. I tilfellet Bosnia-Hercegovina er det liten tvil om at særlig serberne vil være tilbøyelige til å si seg enige med en slik tolkning av situasjonen, men også på kroatisk side er det en utbredt oppfatning om at det internasjonale samfunnet har tatt bosnjakenes parti. På den andre siden er bosnjakene selv ikke uten videre enig i dette, så i den grad tre misfornøyde parter er uttrykk for

upartiskhet kunne dette kanskje sies å være et tegn på man har lyktes på dette feltet, men siden partenes grad av misfornøydheter varierer blir dette ikke dette argumentet særlig overbevisende i noe tilfelle.

Ut i fra Sisks argumenter ville isteden en deling av Bosnia-Hercegovina mellom de tre etniske gruppene vært en bedre løsning på problemet.

Sisk delte som vi har sett heller ikke det internasjonale samfunnets tro på at demokratiske valg i seg selv ville bidra til å bedre situasjonen. Ellers legger Sisk vekt på betydningen av valgovervåkingen. Dette synspunktet blir tydeligvis delt av arkitektene bak Daytonavtalen ettersom de har lagt svært stor vekt på dette momentet.

Daytonavtalen legger opp til en stor grad av desentralisering ettersom de to politiske enhetene, som hadde framstått som et resultat av krigshandlingene, Føderasjonen Bosnia-Hercegovina og Republika Srpska, ble anerkjent som konstituerende delstatene i det nye Bosnia-Hercegovina. Disse delstatene ble tilkjent en betydelig grad av selvstyre. Til gjengjeld skal delstatene ha rett til å opprette egne forbindelser med nabolandene, så lenge disse ikke truer statens territorielle integritet.

Det klareste uttrykket for dette er at delstatene fikk anerkjent sin rett til separate forbindelser med nabostatene, og til og med til å inngå avtaler med internasjonale organisasjoner, riktig nok med det vesentlige forbeholdet at disse forbindelsene ikke skal gå på bekostning av Bosnia-Hercegovinas territoriale integritet og at det skjer med parlamentets velsignelse. Det er likevel snakk om en oppsiktsvekkende grad av delegering ettersom delstater her blir tilkjent rettigheter som normalt ville bli ansett som kjennetegn på en suveren stat. Jeg har ikke vært i stand til å finne noe eksempel på noe tilsvarende. Vi har riktignok hatt Ukraina og Hviterusslands medlemskap i FN mens de ennå var medlemsstater i Sovjetunionen, men disse plassene var i realiteten kontrollert av sentralmakten.

Spørsmålet om ikke Bosnia-Hercegovina ikke burde klassifiseres som en konføderasjon kan stilles. Øyvind Østeruds Definerer i statsvitenskapelig leksikon en konføderasjon som kjennetegnet ved at den fulle suverenitet forblir hos enkeltstatene. Dette er ikke tilfelle i dette tilfellet ettersom Bosnia-Hercegovinas interesser spesifikt blir innrømmet forrett framfor delstatenes. Delstatene innrømmes heller ingen rett til å tre ut av forbundet vis de skulle ønske det. Samtidig innrømmer Østerud at

overgangen mellom en føderasjon og en konføderasjon er flytende, og at det er rom for mange mellomformer (1997).

Delstatene er ansvarlig for tidligere forpliktelser som de har påtatt seg uten sentralmaktens velsignelse, med mindre disse var forpliktelsene var nødvendig for å opprettholde Bosnia-Hercegovinas medlemskap i internasjonal organisasjoner.

For øvrig skal delstatene ha ansvar for alle felter som ikke er eksplisitt er spesifisert i grunnlover. Dette siste punktet gjelder generelt og definitorisk for alle forbundsstater. Delstatene er dog forpliktet til å handle i overensstemmelse med Daytonavtalens bestemmelser, og med internasjonal lov. Enkeltfelter skal forhandles ferdig etter at avtalen er i havn. Delrepublikkenen har ansvaret for å opprettholde lov og orden innenfor sine grenser.

Når det gjelder Sisk 4-punktsliste over tiltak han mener må være til stede for at maktfordelingen skal kunne lykkes med å kontrollere etniske konflikter kan den neppe sies å være noen god beskrivelse av Bosnia på det tidspunktet Daytonavtalen ble undertegnet.

Det første punktet krever at maktfordelingen blir støttet av en kjernegruppe av moderate ledere i en etnisk konflikt, som er genuint representative for de grupper de foregir å representere. Dette er ingen god beskrivelse av forholdene i Bosnia ettersom ingen av de valgte lederne for de involverte partene var spesielt moderate, og deres støtte til de konfliktregulerende mekanismene i den nye grunnloven kom motvillig under sterkt internasjonalt press. Da hjelper det lite at disse lederne hadde en høy grad av demokratisk legitimitet.

Det neste punktet, spørsmålet om hvorvidt praksisen er fleksibel å gir rom for en rettferdig fordeling av godene, hører det mer naturlig hjemme i implimenteringskapittelet.

Kravet i punkt 3 om at maktfordelingen skal være kommet i stand innenfra, og ikke som et resultat av et for sterkt ytre press eller kortsiktige nullsumms forventninger fra partenes side er det mest problematiske i det bosniske tilfellet. Fredsforhandlingene var i aller høyeste grad et resultat av ytere press og ytterligere press var nødvendig for å få partene til å gå med på en avtale. Dermed har man brutt med kanskje den mest grunnleggende forutsetningen for Sisks modell, nemlig at

partene selv må være villige til å komme hverandre i møte for at det skal kunne bli snakk om en varig fred mellom partene.

Det siste av punktene det om at partene over tid kan bevege seg i retning av en mer integrativt og liberal form for demokrati hører mer naturlig inn under implementeringskapitlet.

Av Sisks innvendinger mot et konsosiert system er først og fremst det første om at forutsetningen om at elitene vil se seg tjent med samarbeid snarere enn konflikt ikke kan tas forgitt. Dette gjelder i aller høyeste grad på Balkan, og spesielt i Bosnia. De to andre innvendingene hører hjemme under implementeringen i den grad de er relevante for Bosnia.

Når det gjelder argumentet om at elitesenes mulighet til å skape fred kan være kraftig overvurdert, og at selve systemet kan sees som et uttrykk for elitesenes manipulering og kontroll, og dermed kanskje som en del av problemet snarere enn av løsningen, viser Sisk til Steven Burg som mener at det var nettopp dette som var årsaken til Jugoslavias (og Tsjekkoslovakias) endelikt (Sisk 1996:39).

Når det gjelder spørsmålet om elitesenes vilje til å opprettholde systemet synes Bosnia å gi Tsebelis rett i at det ikke uten videre kan tas for gitt. Når det gjelder Tsebelis' råd om å satse på en åpen konkurransepreget økonomi som middel til å fremme politisk samarbeid, ser i hvert fall dette punktet ut til å være tatt til etterretning, selv om dette like godt kan sees som egeninteresse fra verdenssamfunnet som et uttrykk for en ideologisk overbevisning.

Når det gjelder segmentenes vilje til å fortsette å slutte opp om sine ledere selv når disse inngår kompromisser som synes å gå i mot det deres velgere anser som sine egeninteresser, hører dette først og fremst inn under implementeringen. I denne sammenhengen kan jeg likevel si at det ikke på det tidspunktet grunnloven kom i stand var snakk om noen stor folkelig opinion for fred, tvert imot var opinionen, eller i hvert fall den mer aktive delen av denne svært så krigersk innstilt. Noe som gjenspeiler seg i resultatene av de etterfølgende valgene hvor de grupperingene som hadde vært de minst kompromissvillige under krigen gjorde det sterkt, stikk i strid med det internasjonale samfunnets håp og forventninger.

Likevel kan man ikke si at konflikten var et resultat av at den nasjonale eliten ble

presset av sine tilhengere til å føre en mer aggressiv politikk, slik Tsebelis mener at Lijphart gir inntrykk av. I det bosniske eksempelet var de aktuelle elitene kommet til makten nettopp gjennom å fremme en slik konflikt.

Det territorielle selvstyre slik det er nedfelt i grunnloven for Bosnia-Hercegovina går så langt som til å tillate de to delrepublikkene en hvis mon av egne forbindelser med utenverdenen, forutsatt at disse forbindelse skjer med det føderale parlamentets velsignelse.

Føderalismen har også et klart etnisk preg særlig for den serbiske delrepublikkens del. Den andre delstaten er mer komplisert i så måte. De bosnjakiske og kroatisk områdene utgjør i prinsippet en enhet hvor de videre inndelingen ikke er ment å være etnisk basert, men i realiteten består også denne republikken primært av etnisk rensede områder med enten bosnjakisk eller kroatisk befolkning. Føderasjonen har da også vært preget av indre spenninger som flere ganger har truet med å sprengte den.

Proporsjonal fordeling av embetene blir i dette systemet først og fremst aktuelt på det føderale nivå, selv om det også har en vis relevans innenfor Føderasjonen.

Det mest utpregede eksempelet på dette er presidiet (presidentskapet) som består av tre representanter en fra hver av folkegruppene. Og dessuten i nasjonalitetsforsamlingen.

Hvilken betydning har så Figueiredo og Weingasts teorier for tolkningen av Daytonsystemet? Ut i fra deres teorier er hovedproblemet å etablere en tillit mellom partene om at den andre parten ikke vil prøve å utslette dem. Hvis man skal ta utgangspunkt i konstitusjonelle arrangementer, og i denne hovedoppgaven er det nettopp det jeg har valgt å gjøre, blir altså problemet å konstruere politiske arrangementer som, om de ikke nødvendigvis skaper tillit umiddelbart, i hvert fall fjerner den umiddelbare truslen om at de andre gruppene skal kunne true ens eksistens.

Figueiredo og Weingast viser i sin drøftelse av det jugoslaviske tilfellet, hvor de behandler alle republikkene under et med hovedvekt på serbernes håndtering av situasjonen, til Gagnon som mener at grunnen til at Milosevic var i stand til å utnytte serbernes frykt for kroatene til å initiere en konflikt var at kroatene handlet i tråd med det fiendebilde han søkte å skape av dem. Samtidig sørget informasjonsmonopolet for

å avskjære den jevne serber fra informasjon om at kroatenes handlinger igjen var framprovosert av serbiske myndigheters tidligere handlinger. Figueiredo og Weingast mener Milosevic kunne utnytte tvilen om hvem som var ansvarlig for at forhandlingene mellom hans regime og kroatene om Jugoslavias framtid brøt sammen. De forutsetter av serberne ville ha foretrukket at forhandlingene lyktes, noe som ville bekreftet begge parter gode vilje. Ettersom forhandlingene isteden brøt sammen står man igjen med tre mulige forklaringer: Den første muligheten er at Milosevic ønsket en fredelig løsning men kroatene er ikke til å stole på. Den andre muligheten var at Milosevic ikke var interessert å lykkes, til tross for at kroatene ønsket en fredelig løsning. I så fall vil det bety at Milosevic har forråd folkets primære ønske om fred. Den tredje muligheten er at verken kroatene eller Milosevic var interessert i en fredelig løsning. Kroatenes oppførsel i forbindelse med løsrivelsen fra Jugoslavia, syntes i hvert fall i serbernes øyne, med all mulig tydelighet å avkrefte formoding 1. Dermed står folket bare igjen med to muligheter. Enten er Milosevic til å stole på eller så er ingen til å stole på. Her syns det å være en innebrygget forutsetning om at folket har behov for å kunne stole på noen.

Figueiredo og Weingast mener at en rekke faktorer lå til rette for en etnifisering av Jugoslavia. Den kalde krigens slutt hadde endret den geostrategiske situasjonen og vestlige stater var uforberedt for mulighetene for en etnisk konflikt. I Slobodan Milosevic hadde man dessuten en hensynsløs politiker som var villig til å gå svært langt for å bevare sin maktbasis. Samtidig var minnet om 2. verdenskrig svært levende og sørget for å bidra til at frykten for å bli gjort til offer føltes svært reell. Under Titos regjeringstid og i tiden umiddelbart etter hadde interne institusjoner vært i stand til å opprettholde freden ved å tilby de etniske gruppene en form for beskyttelse mot hverandre. Ingen gruppe eller region ble tillatt å dominere over de andre (267) Dette ble sørget for ved hjelp av desentralisering og republikkveto på føderalt nivå.

Dette systemet ble undergravd i løpet av 1980-tallet. Jugoslavia hadde pådratt seg en betydelig gjeld og ble nå presset av Verdensbanken og det internasjonale pengefondet til å gjennomføre drastiske budsjettkutt og en sterkere sentral styring med økonomien. Denne utviklingen fikk delstatene til å frykte for sine rettigheter.

Samtidig søkte både Serbia og Slovenia å undergrave det føderale systemet.

Slovenia for det de følte de ville stå sterkere økonomisk på egen hånd, mens Serbia på sin side ønsket kontroll med hele Jugoslavia.

Milosevic sørget for å bekrefte slovenerne og kroatenes verste anelser ved å erklære at Jugoslavia skulle være en serbisk stat, og deretter ta skritt for å sikre seg kontroll over den føderale hæren. Slovenerne skyndte seg med å bryte ut av Jugoslavia, kort etter fulgt av Kroatia. Kroatias løsrivelse var sett fra serbernes synsvinkel selve beviset på alt man mente å vite om kroatene. Den nye staten tok opp de tradisjonelle kroatisk symbolene som i serberne øyne var uløselig knyttet til det sterkt antiserbiske ustasjaregimet under 2. Verdenskrig. Samtidig ble Kroatia erklært som en kroatisk nasjonalstat og serbere ble rensket ut fra støtteapparatet, og lokale serbere ble utsatt for vold.

I serbernes øyne fremsto Milosevic nå som deres beste mulighet mot et potensielt ekspansjonistisk Kroatia. Samtidig kunne man ikke være sikker på at Milosevic ville minimalisere muligheten for konflikt. Serberne måtte altså i følge Figueiredo og Weingasts teori foreta et valg mellom minimalisere muligheten for konflikt å muligheten for å bli et offer.

Figueiredo og Weingast argumenterer spillteoretisk for at disse forutsetningene gjør det logisk for serberne å støtte Milosevic ettersom sikkerhet er viktigere enn reform. Det jeg savner er en god forklaring på hvorfor sikkerheten skulle være så mye bedre med Milosevic ved roret enn under hans motstandere. Figueiredo og Weingast synes å ta for gitt at alternativet til Milosevic var folk som i sin fredsiver ville legge serberne åpen for voldshandlinger fra de andre folkegruppene. Dette åpner i hvert fall to spørsmål. Hvilke serbere er det egentlig Figueiredo og Weingast snakker om? I artikkelen får man inntrykk av at serberne er en enhetlig størrelse. Samhandlingen mellom Milosevic og serberne i selve Serbia blir nødvendigvis ikke den samme som hans samhandling med serberne i Bosnia og Kroatia, mens Kosovo blir et særtilfelle som både er i og utenfor det egentlige Serbia samtidig. Figueiredo og Weingasts argumentasjon passer egentlig best på serberne utenfor Serbia og i de perifere delene av Serbia, samtidig var det jo selve Serbia som var Milosevic' egentlige maktbasis, i det minste inntil han lot seg velge til jugoslavisk president og dermed i hvert fall formelt utvidet sin maktbasis til også å innbefatte Montenegro. Aktørene fremstilles

som temmelig viljeløse offer for media. Her synes Figueiredo og Weingast å ta utgangspunkt i selve Serbia ettersom mediemonopolargumentet blir problematisk i Bosnia hvor alle partene hadde full tilgang til hverandres sendinger under krigen, kjennskapen til internasjonale mediers dekning av konflikten synes å ha vært utbredt hvis man kan dømme etter reaksjonene på negativ pressedekning av ens egen side i konflikten, uten at dette ser ut til å ha gått utover viljen til å feste lit til sin egen sides versjoner av hendelsesforløpet. På den andre siden kan disse forenklingene forsvares med at Figueiredo og Weingasts drøfting inngår i et spillteoretisk resonnement hvor det er nødvendig at problemstillingen forenkles mest mulig spørsmålet er om poengene de kommer med er gyldige.

Hvordan fremstår så grunnloven fra Dayton i lys av dette? Den har i alle fall et stort problem nemlig det at de to delrepublikkene har fått beholde sine egne armeer, noe som medfører at de fremdeles er i stand til å true hverandres befolknings overlevelse. Denne trusselen blir riktignok holdt i sjakk av tilstedeværelsen av internasjonale fredsbevarende styrker i Bosnia. Problemet med et slikt arrangement er at det er midlertidig av natur samtidig som det ikke er lett å se hvordan det i seg selv skulle bidra til å overflødiggjøre seg selv. I tillegg har man i grunnlovens Artikkel V, punkt 5, sørget for å plassere alle de væpnede styrkene under kontroll av presidiet og en fast komité som er oppnevnt av presidiet og innbefatter presidiets medlemmer. Men denne ordningen er ikke tilstrekkelig til å skape trygghet med mindre man kan sansynliggjøre at disse organers og den kontrollen de er ment å utøve er reel, og ikke bare en papirkonstruksjon.

4.1.3 Grunnloven i lys av Horowitz' kategorier

Hvordan fremstår så grunnloven i lys av Horowitz kategorier for hvordan man kan bygge et fungerende multietnisk samfunn?

Det første av hans punkter er maktfordeling, sentralt eller regionalt. Dette punktet må i hvert fall kunne sies å være oppfylt. Som allerede omtalt er graden av delegering til de to delstatene svært omfattende. I tillegg er også sentralmakten fordelt mellom forskjellige embeter og institusjoner, nærmere bestemt presidentskapet, regjeringen og parlamentet. I tillegg kommer domstolene og ombudsmannsembetet.

Hvis vi ser på hvordan det bosniske systemet oppfyller Horowitz' liste over 4 fordeler med et føderalt system som en konfliktforebyggende mekanisme, var den første av disse at man kunne skape et valgsystem som fremmer koalisjoner og kompromissbygging, dette ser ikke ut til å være det mest fremtredende kjennetegnet ved det bosniske systemet.

Det andre fordelen ved et føderalt system i følge Horowitz er at lokalnivået kan tjene som en arena hvor politikere kan læres opp før de prøver seg på det sentrale nivå, gjelder selvfølgelig her som i alle andre føderale systemer, selv om dette systemets konføderale profil gjør at det ikke er en selvfølge at de mest profilerte politikerne er interessert i en karriere på det forholdsvis maktesløse nasjonale nivået. Dette er kanskje en bedre beskrivelse av forholdene innad i Føderasjonen.

Det tredje av Horowitz' argumenter for et føderalt system, det om at i et føderalt system kan etnisk homogene delstater hjelpe til å fremme intragruppekonflikter og dermed bidra til å redusere systemets etniske karakter er i det bosniske systemet egentlig bare relevant for den ene av de to bosniske delstatene, etter som føderasjonen vel ikke kan sies å være homogen på delstatsnivå.

Det fjerde av Horowitz' argumenter for føderalismen, det om at ingen gruppe vil kunne håpe på å oppnå fullstendig hegemoni, er derimot for så vidt godt nok ivaretatt i Bosnia-Hercegovina som helhet, om enn kanskje ikke helt slik Horowitz ser det for seg.

Vis vi nå går videre til det andre av Horowitz' 5 kategorier for konfliktregulerende tiltak, nemlig vektleggingen av konflikter innen den enkelte gruppe, snarere enn mellom gruppene, er ikke særlig framtredende Daytonavtalen, noe som antakelig ville vært en hindring for å få de involverte partene til å gå med på å underskrive den.

Likevel er det akkurat dette punktet som synes å være prioritert under implementeringen av avtalen. Senest ved lokalvalgene i april ble styrkingen av det ikke etnisk baserte sosialdemokratiske partiet ved lokalvalgene i Føderasjonen sett som et uttrykk for at utviklingen går den rette veien.

Det tredje av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak er samarbeid på tvers av etniske skillelinjer. Dette er i og for seg selve forutsetningen for at systemet i det hele tatt skal kunne fungere.

Samarbeid på delstatsnivå er sentralt for avtalen men individnivået blir ikke direkte berørt annet enn ved gjentatte henvisninger til FNs menneskerettighetserklæring og til individenes rett til å vende tilbake til sitt hjemsted fra før krigen. Noe som hvis det blir gjennomført i større utstrekning vil svekke delstatenes etniske karakter betraktelig.

I denne sammenheng kan det være verdt å merke seg at Bosnia-Hercegovina som en enhet alltid har blitt holdt sammen av ikke-etniske faktorer. Spesielt legger Chandler (1999) vekt på den betydning de økonomiske faktorene historisk sett har hatt for å holde staten samlet. Samtidig legger han også vekt på at deler av landet også har nære økonomiske bånd til nabolandene. Hans konklusjon er at det derfor vil være i folkegruppenes egeninteresse å opprettholde Bosnia-Hercegovina som en enhet, nært integrert med nabolandene, forutsatt at de etniske gruppene kan føle seg sikre på at deres sikkerhetsbehov blir ivaretatt.

Den fjerde av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak er vektleggingen av ikke-etniske lojaliteter. Dette tiltaket er ikke særlig framtrедende i Bosnia ettersom systemet i høy grad bygger på forutsetningen om at tre folkegruppene opptrer som politiske størrelser.

De etniske identitetene ble tatt som gitt og lagt til grunn for forhandlingene. Dette hadde til dels rent praktiske grunner. Daytonforhandlingene fant sted i en atmosfære preget av overbevisningen om at det viktigste var å få slutt på krigen og å få stabilisert situasjonen. I en slik situasjon må det meste annet komme i andre rekke. Man måtte konsentrere seg om de akutte årsakene til konflikten slik man så dem.

Det siste av Horowitz' konfliktregulerende tiltak, å gjøre noe med bakgrunnen for etnisk misnøye er et punkt som ikke synes å være direkte drøftet noe sted i denne sammenheng. Disse elementene er ikke eksplisitt tilstede i Daytondokumentene.

4.1.4 Føderalismen i Grunnloven

Det føderalistiske elementet i Daytonsystemet har på grunn av borgerkrigen fått klart preg av en føderasjon hvor de administrative og etniske grensene faller sammen. Føderasjonen er riktignok en multietnisk enhet, men kantonene denne er oppbygd av har er i stor grad etnisk rensede slik at de har fått en befolkning som i stor grad er

monoetnisk, enten bosnjakisk eller kroatisk.

Maktfordelingen mellom gruppene på det nasjonale nivå er på sett og vis ført ut i det ekstreme. Sentralmakten er blitt redusert til et minimum, som først og fremst synes å skulle statuere det prinsippet at verdenssamfunnet ikke kan akseptere bruk av vold for å realisere etniske ambisjoner på andres bekostning, samtidig som man ser seg nødt til å gjøre nettopp det siden alternativet er en krig ingen var villig til å føre.

Samtidig har man i ambisjoner om å bruke bestemmelsene om grenseregulering og de fordrevne rett til tilbakevending til å søke å reversere noe av den absolutte delingen.

Sentralmakten består av nasjonalforsamlingen, et presidentskap og et ministerråd. Presidentskapet består av tre representanter en fra hver av de tre "konstituerende" folkegruppene. Det første Interimpresidiet ble valgt for 2 år, men senere presidier blir valgt for 4 år. Formannskapet i presidiet går på omgang. Reglene her ble ikke endelig fastlagt i grunnloven, bortsett fra at den først presidenten skulle være vedkommende som fikk flest personlige stemmer i det første valget til presidiet. Deretter er et rotasjonsprinsipp blitt gjennomført.

Presidentskapet har ansvar for utenrikspolitikk og utnevning av ambassadører. Videre har de ansvaret for å inngå internasjonale avtaler, men må godkjennes av nasjonalforsamlingen. Eller tar de seg av en del overveiende administrative saker.

Presidentskapet utnevner formannen i ministerrådet, som må godkjennes av representanthuset. Og er ansvarlig over for dette.

Ministerrådet trådte først i funksjon den 3. januar 1997, etter at presidentskapet den 30. november 1996 hadde besluttet seg for å endre systemet slik at man fikk to ko-formenn, en muslim og en serber, og en viseformann, som skulle være kroat. For øvrig skulle regjeringen bestå av 3 vanlige medlemmer, en fra hver folkegruppe (Bildt 1998:297).

Presidentskapet har dessuten kommandoen over de væpnede styrker som det fortsatt skal være tre av. Disse er pålagt å ikke krenke de andres gruppernes territorium. De står under kontroll av den Faste Komité hvor alle presidentskapets medlemmer har plass.

4.2 Grunnloven i Føderasjonen.

Denne oppgaven skal primært ta for seg forholdet mellom folkegruppene i Bosnia-Hercegovina under det nye systemet. Derfor legger jeg hovedvekt på den nasjonale grunnloven. Likevel kan jeg ikke unnlate å også se på grunnlovene i de to delrepublikkene som utgjør føderasjonen og hvordan disse forholder seg til denne problemstillingen. Disse grunnlovene er riktignok underordnet den nasjonale, men det betyr ikke at problemstillingen ikke har direkte relevans også for dem. Dette er særlig tilfellet for grunnloven i Føderasjonen, som i motsetning til Republika Srpska er nødt til å forholde seg til etniske splittelser også internt.

4.2.1 Integrative demokratimekanismer i Føderasjonsgrunnloven

Hvordan forholder så Føderasjonens grunnlov til teoriene jeg har valgt å operere med? Selv om navngivingen av delstaten som jeg alt har kommet inn på er en smule forvirrende, har den likevel ha noe for seg i den forstand at denne enheten kan sies å være en mer normal føderasjon enn den vi står overfor på det nasjonale nivået.

Ligger denne Føderasjonen nærmere det integrative idealet for konfliktforebyggende mekanismer enn staten Bosnia-Hercegovina gjør, og i så fall hvordan?

For å begynne med punkt to først så er det avgjort heller ikke her snakk om å etablere en inklusiv, sentralisert enhetsstat, noe som går fram allerede av navnet på statsdannelsen. Men kan man her snakke om at man har skapt en blandet, eller ikke-etnisk, føderal struktur, slik det var snakk om i det første av punktene?

Grunnloven for Føderasjonen Bosnia-Hercegovina er datert 18. mars 1994 og er dermed eldre enn den nasjonale grunnloven. Grunnloven består av de følgende 9 hoveddelene:

Artikkel 1 i grunnloven fastslår at bosnjaker og kroater er de konstituerende folkeslagene i Føderasjonen, men mer konkret er Føderasjonen delt opp i kantoner som skal være geografisk baserte. Man presiserer spesifikt at kantonene skal være oppkalt etter sine hovedsteder, eller "regionale geografiske trekk". Selv om det ikke sies må man anta at denne formelen er ment som en presisering av at Kantonenes navn ikke skal inneholde noen etniske betegnelser.

De offisielle språkene i Føderasjonen oppgis å være bosnisk og kroatisk, uten at det er klart i hvilken grad disse betegnelse representerer forskjellige skrivemålsvarianter, hvor kroatisk eventuelt representerer rettskrivingsrevisjonen som Tudjman fikk gjennomført i Kroatia, eller om dette bare er en måte å unngå å såre noens nasjonale følelser, etter som det ikke lenger finnes noen allment akseptert betegnelse på det felles talemålet i området.

Artikkel 1 under generelle bestemmelse etablerer embetet som ombudsmann. Det skal være tre slike ombudsmenn, en bosnjak, en kroat, og en annen. Nøyaktig hvilken hensikt denne tredje ombudsmannen er ment å fylle er ikke helt klar ettersom en ombudsmann fra hver av de store gruppene burde vært tilstrekkelig hvis poenger var å opprettholde en balanse? Begrepet "annen" er for øvrig noe uspesifikt, det går også igjen i innledningen hvor Føderasjonen sies å være innstiftet av "Bosnjaker og kroater som konstituerende folk (sammen med Andre)". Dette er kanskje ment som en halvveis imøtekommelse av serberne, ettersom punkt to åpnet for at disse skulle kunne velge å slutte seg til føderasjonen i forbindelse med fredsslutningen. Man håpet med andre ord at denne statsdannelsen skulle overta etter den gamle republikken på hele dens territorium. Dette forklarer dessuten statsdannelsens noe "stormannsgale" navn. Slik det nå står er det likevel ikke selvinnslysende at "andre" nødvendigvis må være serbere, selv om fraværet av andre minoriteter av noen størrelse i området gjør dette mest nærliggende.

Ombudsmennenes oppgave er å overvåke at de omtalte rettighetene blir respektert lokalt. De tre ombudsmennene er ikke i utgangspunktet ment å opptre som en gruppe, men kan likevel velge å samarbeide om å utføre sin oppgave. For å utføre denne oppgaven kan de utnevne en eller flere lokale stedfortredere.

Grunnloven inneholder en menneskerettighetsliste, denne er ikke identisk med den i den nasjonale grunnloven, men inneholder stort sett de samme punktene. Visse ulikheter finnes likevel selv om ingen av disse kan sies å være av avgjørende betydning. Punktet om slaveri er riktignok utelatt, trolig fordi det ble ansett for irrelevant, og dessuten kan sies å være dekket av punktet om retten til frihet. Retten til fritt å velge sitt bosted er, i motsetning til reisefriheten, ikke regnet med blant menneskerettighetene slik som den er i den nasjonale grunnloven. Isteden er den

plassert under borgerlige rettigheter i paragraf 3. Dette kan sees som et uttrykk for en lavere prioritering fra de lokale aktørenes side enn fra verdenssamfunnet ettersom Føderasjonsgrunnloven ble utformet lokalt uten direkte internasjonal innblanding, dette punktet bør likevel ikke tillegges for stor vekt.

Man har gitt større plass til sosiale rettigheter enn det som er blitt gjort i den nasjonale konstitusjonen, dette har muligens å gjøre med at dette er et saks område som faller inn under delstatenes ansvarsområde. Paragraf 4 inneholder enda en "spesial rettighet" knyttet til de konkrete situasjonen, nemlig retten til å få tilbakeført beslaglagt eiendom. Videre følger bestemmelser om statsborgerskap, om domstoler, og implementering.

Prinsippet om å adoptere flertallsvalgbaserte, men etnisk nøytrale, eller ikke-etniske, utøvende, lovgivende, og beslutningstakingende administrative organer, står noe sterkere her enn det gjør i den nasjonale grunnloven, det er likevel ikke lett å påstå at det er dette prinsippet som gjennomsyrrer grunnloven.

Valgsystemet er delvis flertallsvalgsbasert eller delvis proporsjonalt valgsystem som oppmuntrer til valgsamarbeid (vote pooling) på tvers av etniske skillelinjer.

Det synes ganske klart at vi heller ikke her kan snakke om noen "etnisk blind" offentlig politikk.

4.2.2 Konsosierte demokratimekanismer i Føderasjonsgrunnloven

Hvordan forholder så denne grunnloven seg til de konsosierte demokratimekanismene?

Første punkt på Lijpharts liste over kjennetegn for et konsosiert system er store parlamentariske koalisjoner. Den utøvende makt i Føderasjonen består av en president og hans visepresident, samt regjeringen ("kabinettet"). Valget skjer ved at de bosnjakiske og kroatisk delegatene i Folkehuset nominerer hver sin kandidat. Disse må deretter først godkjennes av en majoritet av delegatene i Representantenes hus, deretter av en majoritet i Folkehuset som innbefatter en majoritet av både de bosnjakiske og de kroatisk representantene. Hvis en kandidat blir forkastet må det nomineres en ny kandidat fra den respektive folkegruppen, og hele prosedyren blir gjennomført på ny. Når to kandidater er valgt skal de skifte om å fungere som

president og visepresident et år av gangen gjennom en 4-årsperiode. Videre fastslås det at to etterfølgende presidenter ikke skal komme fra samme folkegruppe. Dette skulle jo egentlig følge direkte av rotasjonsprinsippet, forutsatt at folkegruppene nominerer en av sine egne. Men bestemmelsen kan ha relevans for hvem av de to valgte presidentene som skulle slippe til først, det ble kroatene, trolig for de det var bosnjakene som hadde den nasjonale presidenten.

Presidenten nominerer regjeringen med bifall fra visepresidenten. Selv om presidenten og visepresidenten ikke formelt blir beskrevet som et presidentskap, har vi altså her et eksempel på at de i realiteten fungerer som et. Nominasjonen skjer i samråd med den avgående statsminister. Den nye regjeringen må så godkjennes av et flertallet i representantenes hus, noen godkjennelse fra Folketingshuset er derimot ikke nødvendig.

Et eksempel på proporsjonalitet er at kroatene er sikret minimum 1/3 av medlemmene i regjeringen. Noen tilsvarende garanti finnes ikke for bosnjakenes del, noe som utvilsomt skyldes at de som majoritetsbefolkning ikke anses å trenge den slags beskyttelsesmekanismer. Denne bestemmelse medfører for øvrig også at regjeringen alltid vil være en etnisk koalisjon, og i realiteten også en politisk koalisjon så lenge det politiske system er etnisk definert.

Regjeringen kan avsettes av presidenten med støtte fra visepresidenten, eller ved et mistillitsforslag fra et flertall i hver av de to kamrene i nasjonalforsamlingen. Folketingshusets støtte er altså nødvendig for å fjerne en regjering, men ikke for å innsette den.

Det neste av Lijpharts kjennetegn for et konsosiert system er eksistensen av et minoritetsveto eller gjensidig veto. Et eksempel en slik vetorett er at regjeringsbeslutninger som angår de konstituerende folkeslags vitale interesser krever konsensus i regjeringen.

Proporsjonalitetsspørsmålet er ordnet etter noenlunde samme prinsipper som på nasjonalt nivå, med et to kammer system hvor de to folkeslagene begge har like mange representanter hver, 30 stykker, men andre folkeslag loves en representasjon som forholder seg til denne i henhold til deres andel av befolkningen.

Ettersom store deler av Føderasjonen er blitt etnisk rensket, er ikke behovet for

segmentert gruppeautonomi så overhengende her heller. De to folkegruppene kontrollerer stort sett hver sine kanton.

Når det gjelder Sisks liste over konsosierte konfliktreguleringsmetoder har vi avgjort å gjøre med et territorielt selvstyre med konføderale ordninger. En flergroupe, eller etnisk, føderasjon kan vi også snakke om. Også med henblikk på proporsjonal representasjon ved administrative utnevnelser og regler om konsensusbeslutninger i utøvende organer skårer Føderasjonen forholdsvis bra.

Vi har også et proporsjonalt valgsystem innenfor en parlamentarisk ramme. Når vi kommer til gruppenes rett til en kooperativ (ikke-territoriell) føderalisme er det derimot ikke snakk om noe sånt i Føderasjonsgrunnloven. Alt i alt er likevel Føderasjonen ikke så langt i fra et konsosiert ideal.

Om det internasjonale samfunnet ikke var like direkte involvert i utformingen av Føderasjonsgrunnloven var likevel selve Føderasjonen et resultat av internasjonalt press, etter at de to involverte folkegruppene hadde stått direkte imot hverandre en tidligere fase i borgerkrigen. Mistanken om en taktisk posisjonering for en ny strid var derfor så avgjort tilstede, ja enkelte av de involverte partene gjorde ikke nevneverdige forsøk på å legge skjul på dette.

4.2.2 Føderasjonsgrunnloven i lys av Horowitz' kategorier.

Har så Horowitz' kategorier noen relevans i forbindelse med Føderasjonsgrunnloven? Den første av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak er maktfordeling. Sentralt eller regionalt. Dette punktet kan i stor grad sies å være realisert.

Det andre av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak er vektlegging av konflikter innen den enkelte gruppe, snarere enn mellom gruppene. Dette punkter er ikke innarbeidet i grunnloven.

Det tredje av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak er samarbeid på tvers av etniske skillelinjer. Dette er selvfølgelig selve forutsetningen for at systemet i det hele at skal kunne fungere, men det legges lite opp til at dette skal gjenspeile seg på grunnplan.

Det fjerde av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak vektlegging av ikke-etniske lojaliteter står ikke på programmet.

Det siste av Horowitz' kategorier for konfliktregulerende tiltak å gjøre noe med bakgrunnen for etnisk misnøye er heller ikke noen prioritert oppgave.

4.2.4 Føderalismen i Føderasjonsgrunnloven

Når det gjelder maktfordelingen mellom Føderasjonen og kantonene fremstår Føderasjonen her mer som en ordinær føderasjon enn staten Bosnia-Hercegovina gjør, med udelt ansvar for utenrikspolitikk, statsborgerskap, økonomisk politikk og lignende. Føderasjonen og kantonene deler ansvaret for menneskerettigheter, helse, miljø, infrastruktur, velferdspolitik, gjennomføring av bestemmelser om statsborgerskap, innvandring om asylpolitikk, turisme og utnytting av naturressurser. Kantonenes ansvar er lokale politistyrker og en rekke praktiske gjøremål som neppe er særlig relevante i denne sammenhengen.

Kantonene tillegges ellers all makt som ikke spesifikt blir tillagt Føderasjonens organer. Dette er et grunnleggende føderalt prinsipp.

Kantonene skal ha en etkammerforsamling med 30 til 50 medlemmer, avhengig av befolkningen. Kantonene har hver sin president valgt av kantonsforsamlingen.

4.3 Grunnloven i Republika Srpska

I motsetning til den nasjonale grunnloven og grunnloven i Føderasjonen, har grunnloven i Republika Srpska blitt endret på hele 44 punkt per 2001, punktene er innarbeidet i teksten men nummerert med romertall, det høyeste av dem LXV.

Bakgrunnen for denne omfattende revisjonen er det internasjonale samfunns krav om at grunnloven må bringes i overensstemmelse Daytonavtalen. I utgangspunktet hadde grunnloven erklært Republika Srpska for en suveren stat, samtidig som den holdt døren oppe for en gjenforening med Jugoslavia, begge deler er uakseptabelt for verdenssamfunnet.

Revisjonen av teksten begynner alt med paragraf 1 som nå lyder (i min oversettelse): "Republika Srpska skal være en stat for det serbiske folk og for alle sine borgere." Ellers ser jeg konstatere at artikkel 9 som sier at republikkens hovedstad er Sarajevo har overlevd de omfattende grunnlovsrevisjonene.

Etter de grunnleggende provisjonene (artikkel 1-9) følger et kapittel om

menneskerettigheter og friheter. Verdt å merke seg er det likevel at artikkel 11 åpner for bruk av dødsstraff, noe man ikke finner i de andre grunnlovene. Artikkel 28 erklærer full religionsfrihet samtidig som en slår fast at den serbisk-ortodokse kirke skal være kirke for det serbiske folk (og "andre folk av den ortodokse religion") og har krav statsstøtte og bli rådspurt i saker av moralsk og religiøs betydning.

Artikkel 34 innrømmer borgerne frihet til å gi uttrykk for etnisk tilhørighet, inkludert retten til å benytte sitt språk og alfabet. Det siste er her mer betydningsfullt enn det første ettersom språket i realiteten er det samme, mens serberne er alene om å gjøre bruk av det kyrilliske alfabetet.

Alt i alt er rettighetslisten ikke ulik den i de andre grunnlovene, kanskje bortsett fra at familiens rettigheter er tatt med spesifikt i paragraf 35.

Grunnlovens del III om de økonomiske og sosiale orden er ikke spesielt relevant i denne sammenhengen. Grunnlovens del IV: ”Republikkens rettigheter og plikter” innbefatter i artikkel 68, punkt 17 om samarbeid med serbiske folk utenfor republikken. Det er ellers i denne paragrafen at det er republikkens oppgave å etablere internasjonale samarbeid med den påtvungne presisering ”unntatt de som er overført til Bosnia-Hercegovinas institusjoner.” Dette kommer man tilbake til i grunnlovens del V, artikkel 70, hvor nasjonalforsamlingen kan ratifisere avtaler inngått med andre stater eller internasjonale organisasjoner, men bare med støtte fra Bosnia-Hercegovinas parlament. I samme artikkel er republikkens rett til å erklære krig slått fast, men bare når den selv er angrepet. Artikkel 71 fastslår at nasjonalforsamlingen skal ha 83 representanter og at valgsystemet skal fastsettes ved lov.

Nasjonalforsamlingens medlemmer har ikke bare immunitet for alt de måtte si å gjøre i embets medfør uten forsamlingens godkjenning, med mindre forbrytelsen de er anklaget for har en strafferamme på mer enn 4 år. Tilsvarende immunitet nytes av presidenten og høyesterettsdommerne.

I motsetning til staten Bosnia-Hercegovina og Føderasjonen har Republika Srpska en enkelt president med reell makt, mens visepresidentens oppgave kun er å assistere denne. Presidenten velges direkte sammen med sin visepresident og kan bare sitte i to perioder (sammenhengende). I følge artikkel 88 kan velgerne også tilbakekalle

presidentens mandat ”etter de samme prosedyrer som de valgte ham”. Ettersom presidenten er valgt av folket for en tidsbestemt periode er det uklart hva dette skal bety.

Republika Srpska har også et senat med 55 medlemmer oppnevnt av presidenten, men dette er et rent rådgivende organ, og detaljene er overlatt til en egen lov om senatet. Senatorene skal representere det offentlige liv, vitenskapen og kulturen, noen etnisk representasjon er det her altså ikke snakk om.

Styreformen er parlamentarisk. Det er presidenten som foreslår kandidater til statsministerstillingen. Regjeringen må oppnå et flertall blant forsamlingens medlemmer for å bli valgt.

Grunnlovens del VI, ”Territoriell organisasjon” beskriver en enhetsstat hvor de lokale myndigheter får delegert oppgaver fra republikken.

Grunnlovens del VII, ”Forsvar” fastslår av Republika Srpska har en egen hær og at presidenten er øverstkommanderende for denne.

Grunnlovens del VIII, ”Konstitusjonalitet og legalitet, del IX, ”Grunnlovstolene” og del X, ”Domstolene om den offentlige anklagers embete” tar for seg det juridiske systemet, mens del XI ”Endring av Grunnloven” er av ikke av interesse i denne sammenhengen. Del XII ”Avsluttende bestemmelser” fastslår i artikkel 138 at Republikken hvis dens rettigheter og rettslige likestilling trues av bestemmelser fra staten Bosnia-Hercegovina eller Føderasjonens side ta midlertidige forholdsregler for å beskytte sine rettigheter, i påvente av at grunnlovstolene for Bosnia-Hercegovina skal fatte en endelig beslutning angående forholdet.

Republika Srpska fremstår altså vis man ser på staten uavhengig av den føderale kontekst den inngår i som en enhetsstat med etnisk formålsparagraf men respekt for minoritetenes rettigheter. Konfliktregulerende mekanismer slik som de som drøftes av Lijphart og Horowitz er altså ikke relevante i forbindelse med systemet i Republika Srpska.

4.4 Bakgrunnen for grunnloven

En ting som jeg er nødt til å ta hensyn til når jeg drøfter hvordan denne grunnloven gjenspeiler konstitusjonelle ideer, er at grunnloven i seg selv er et uttrykk for et

kompromiss mellom sterkt motstridende interesser. Carl Bildt som selv var sterkt involvert i utformingen av selve grunnloven, gir i sin bok uttrykk for sin frustrasjon over måten de konstitusjonelle spørsmålene ble behandlet på i Dayton.

I was now getting seriously worried about how everything would work out in purely technical terms. A mass of different drafts on constitutional issues were circulating, with positions often changing rapidly from one meeting to another. Details that might be of great importance later on were handled with a nonchalance that I considered almost irresponsible. I asked someone in the US team if he would like to live in a country with a constitution of the kind which was beginning to emerge. He just laughed. Certainly not! (Bildt 1998:145)

Likevel var de involverte overbevist om at de utførte et helt avgjørende arbeid for Bosnias fremtid, og indirekte for hele verdenssamfunnet. Kompromiss var ikke nødvendigvis et nederlag hvis resultatet var en konstitusjon som utgjorde et genuint kompromiss mellom de involverte partene.

Ideen om å styrke ikke-etniske identiteter hadde nok i og for seg sympati hos de amerikanske forhandlingslederne og andre vestlige representanter, men det var ikke til å komme fra at de involverte partene selv i overveldende grad forsto seg selv og konflikten i etniske termer. Dette måtte nødvendigvis legge føringer på forhandlingene og føre til at det ikke ble spesielt stor plass til vektlegging av ikke-etniske rettigheter utover de som var dekket av de inkorporerte internasjonale konvensjoner.

Ikke-etniske identiteter er et ikke tema i denne sammenheng. Å endre de økonomiske og sosiale forholdene som er kilde til folkets frustrasjon i siste instans sees som det aller vanskeligste å få til.

Richard Holbrooke skriver at han angret at han ikke presset på for å få endret navnet Republika Srpska; "Den serbiske republikk", ettersom dette navnet ikke gir uttrykk for enhetens tilknytning til staten Bosnia-Hercegovina. Han ville noe i retning av "den bosnisk-serbiske enhet", eller i alle fall et navn som inneholdt begrepet "bosnisk" som en symbolsk anerkjennelse av den bosniske idé fra Bosnia-serbernes side. Han nevner også at bosnjakene hadde innsigelser mot bruken av begrepet republikk om en delstat. Dette til tross for at det ikke er en helt uvanlig at ordet blir

brukt i betegnelse på delstater. Det gamle Jugoslavia var jo bygd opp av republikker. Holbrooke henviste selv til at flere av statene i USA har republikk eller commonwealth i navnet. Han mente at det var realitetene bak navnet som teller. Merkelig nok nevner han ikke at begrepet føderasjon skulle være problematisk i denne sammenhengen. Dette til tross for at det eneste eksempelet jeg kjenner til på en delstat som selv har gått under navn av føderasjon er Russland som var en føderal republikk innenfor Sovjetunionen.

5. Implementeringen av grunnloven og Daytonavtalen forøvrig

5. 1Implementering av Daytongrunnloven

Underskrivelsen av Daytonavtalen i desember 1995, og dermed også av den føderale grunnloven ettersom den var en del i denne, medførte ikke det at det nye politiske systemet trådte i kraft umiddelbart. De nasjonale styringsorganene som var beskrevet i grunnloven eksisterte ennå ikke, og verken grunnloven eller Daytonavtalen forøvrig inneholdt noen bestemmelser om et nasjonalt overgangsstyre som skulle fungere i overgangsperioden inntil valgene som skulle etablere disse kunne bli avholdt.

I verdenssamfunnets øyne var det fortsatt Izetbegovics regime i Sarajevo som var Bosnia-Hercegovinas legitime regjering, slik den hadde vært siden den internasjonale anerkjennelsen av staten. De bosnisk-serbiske myndighetene på sin side hadde ikke gitt noen innrømmelser på dette punktet og anså fremdeles at regjeringen i Sarajevo ikke hadde noen legitim myndighet over dem. De eneste felles organer som fantes for hele Bosnia var de som representerte det internasjonale samfunnet. Den viktigste her var *the High Representative*, heretter Høyrepresentanten, en stilling som i første omgang gikk til Carl Bildt som hadde vært EUs offisielle fredsmekler i den bosniske konflikten. Hans første viktige oppgave var å sørge for at valget ble gjennomført i henhold til timeplanene og at de nye nasjonale institusjonene som var beskrevet i Daytongrunnloven kom på plass.

Hvordan har så det konstitusjonelle systemet som ble etablert igjennom Daytonavtalen fungert i praksis, og i hvilken grad svarer dette til de teoretiske forutsetningene som jeg har drøftet i denne oppgaven?

For å begynne med selve grunnloven, vil jeg først konstatere at jeg har rådført meg med flere versjoner av grunnloven på Internett¹, inkludert den som er lagt ut på

¹ OHR: The General Framework Agreement: Annex 4: <http://www.ohr.int/gfa/gfa-an4.htm>
 United States Institute of Peace Library: Peace Agreements Digital Collection: Bosnia and Herzegovina: Annex 4: http://www.usip.org/library/pa/bosnia/dayton_annex4.html

høykommissariatets hjemmeside, og ingen av dem inneholder noen tillegg eller endringer i forhold til den opprinnelige teksten. På grunnlag av dette tørr jeg konkludere at ingen slike endringer foreligger per våren 2002. En viktig grunn til dette er nok at de tre folkegruppene ikke har vært i stand til å bli enige om hvordan systemet i såfall skulle endres. Av denne grunn heller ikke spørsmålet om det internasjonale samfunnets eventuelle vetorett mot endringer av konstitusjonen har ikke vært aktuelt.

Når det gjelder de tre setene i grunnlovsdomstolen som var forbeholdt utlendinger for en periode på 5 år som utløp i 2000, så har jeg konsultert grunnlovsdomstolens offisielle hjemmeside² hvor det går fram at det opprinnelige arrangementet fremdeles står ved lag. Det går derimot ikke fram hvorvidt dette betyr at arrangementet er gjort permanent eller om beslutningen i likhet med så mange andre i denne prosessen er blitt utsatt inntil videre i håp om at det vil bli lettere å komme overens på et senere tidspunkt.

Grunnlovsdomstolen har kjent bestemmelsene i de to delstatenes forfatninger om at Republika Srpska var en stat for serberne og at bosnjakene og kroatene utgjør de konstituerende folkeslag i Føderasjonen for grunnlovsstridige etter som alle de tre folkeslagene i fellesskap skal konstituerende folkeslag i hele Bosnia-Hercegovina.

Disse kjennelsene har etablert grunnlovsdomstolen som en helt sentral aktør i det bosniske systemet. Domstolen fremstår likevel først og fremst som det internasjonale samfunnets forlengende arm, noe den jo for så vidt rent konkret også er i kraft av det utenlandske innslaget i domstolen.

Når det gjelder de paragrafene i Daytonavtalen som ikke direkte går på grunnloven involverer disse i stor grad også det internasjonale samfunnet, derfor er det nærliggende å drøfte disse i forbindelse med en videre drøftelse av hvilken rolle det internasjonale samfunnet har spilt i Bosnia siden fredsslutningen.

Artikkel 1 fastslår at de tidligere stridende partene i Bosnia-Hercegovina forplikter

ICL - Bosnia and Herzegovina - Constitution: http://www.uni-wuerzburg.de/law/bk00000_.html

Constitution of Bosnia and Herzegovina: <http://www.trybunal.gov.pl/constit/constitu/constit/bosnia/bosnia-e.htm>

Annex 4: Constitution of Bosnia and Herzegovina: <http://www.cnddhh.org.pe/Mirror/icty/dayton/daytonannex4.html>

² <http://www.ustavisud.ba/home/en/index.html>

Oppdatert torsdag 27. September 2001 05:22 AM

seg til å overholde internasjonale avtaler som FN-pakten, Helsingfors-erklæringen og andre KSSE-dokumenter, samt avstå fra fremtidig bruk av vold og fra enhver handling som truer Bosnia-Hercegovinas eller andre staters integritet.

Artikkel 2 la grunnlaget for det internasjonale samfunns militære tilstedeværelsen i Bosnia i form av IFOR, *the Implementation Force*, "gjennomføringsstyrken", som fikk et mandat på et år for å sørge for at de militære aspektene som var nedlagt i avtalens Vedlegg 1 ble gjennomført. IFOR opererte under NATOs regler for inngripen, som tillater bruk av makt når dette er nødvendig for å oppfylle styrkens mandat, eller for å beskytte seg selv.

Selv om IFORs mandat var definert i den bosniske grunnloven har NATO-kommandantens makt har blitt sammenliknet med en guvernørs, snarere enn med en fredsbevarers. Det eksisterer et klart skille mellom den militære og den sivile delen av implementeringsprosessen. IFOR opererte helt uavhengig av høyrepresentanten

The United Nations International Police Task Force (IPTF) kommer i noe av en særstilling i så henseende ettersom den er underlagt høyrepresentanten, men er var pålagt å rapportere både til ham og til kommandanten for IFOR. Kommandanten for IPTF hadde også rett til å informere IFOR om partene ikke oppfylte sine forpliktelser, og hadde sete både i den sivile og den militære kommisjonen. Dette gjenspeilte en vilje fra det internasjonale samfunns side til også å se de lokale politistyrkene som en del av de sivile strukturene som det sto i de lokale myndighetenes makt å reformere i tråd med Daytonavtalens krav.

Ved å undertegne Daytonavtalen hadde signaturmaktene forpliktet seg til å støtte fredsprosessen og samarbeide med implementeringsorganene. Det var IFOR-kommandantens oppgave å fastslå hvorvidt partene oppfylte sine forpliktelser, og fastsette hvordan man skulle reagere om de ikke gjorde det. Når det kom til stykket kom det likevel ikke til noen store konfrontasjoner mellom IFOR og de lokale myndighetene. Partene foretrakk å bekjempe hverandre snarere enn det internasjonale samfunnet (Hansen 2000:81-82).

IFORs mandat var beskrevet i FNs sikkerhetsråds resolusjon 1031 som autoriserte NATO til å implementere de militære aspektene ved Daytonavtalen slik de var beskrevet i Vedlegg 1A. (Hansen 2000:97).

I tillegg til sine militære oppgave ble IFOR bedt om å assistere IPTF med overvåkning inntil de nye nasjonale overvåkningsorganene trådte i funksjon. IFORs hovedoppgave som definert i Daytonavtalen skulle likevel være å overvåke tilbaketrekning og utplassering av tropper i overensstemmelse med denne avtalen, og etablering av en Separasjonssone, samt etablere samband med lokale myndigheter og med internasjonale organisasjoner. I tillegg var det deres oppgave å sørge for at andre organer etablert av Daytonavtalen var i stand til å kunne utføre sine oppgaver, og også at lokalbefolkningen kunne utøve sin konstitusjonelle rett til fri ferdsel. I den sammenheng inngikk også rydding av minefelt og andre fysiske hindre for ferdsel. I tillegg til alt dette hadde det Nordatlantiske Råd (*North Atlantic Council: NAC*) myndighet til å tildele dem nye oppgaver etter hvert.

De lokale myndighetenes oppgaver, som IFOR skulle sørge for at de utførte, inkluderte å hindre nye utbrudd av kamper. Videre var det deres oppgave å etablere en sikkerhet for alle borgere, ved å avstå fra krigsforberedende virksomhet, slik som utlegging av nye miner, og etablere lov og orden og overholde vestlige menneskerettighetsstandarder. Videre skulle alle militsgrupper avvæpnes i løpet av 30 dager. Fraværet av bestemmelser om reform av de eksisterende væpnede styrker kan sees som en svakhet ved Daytonavtalen.

Bestemmelsen om IFORs oppgave med henhold til krigsforbrytere var vag. Den fastslo bare at man skulle arrestere dem om man kom i kontakt med dem under utøvelse av sine tildelte oppgaver. Arrestasjoner av krigsforbrytere ble ikke nevnt som en oppgave i seg selv. Dette tok IFORs ledere til seg og foretok seg absolutt ingen ting i sakens anledning. Da etterfølgeren SFOR i juli 1997 valgte å handle insisterte de på at de hadde "kommet over" de ettersøkte under utøvelse av sine normale oppgaver, og at dette på ingen måte var et uttrykk for noen ny politikk (Hansen 2000:84-85).

Noen av IFORs viktigste oppgaver som var fastsatt i Daytonavtalens vedlegg 2 var opptrekkingen av grensen mellom de to enhetene og overvåkning av tilbaketrekningen av alle fremmede tropper (bortsett fra IFOR selv) fra Bosnia. Den opptrukne grensen kan bare endres ved en beslutning fra kommandanten for de internasjonale styrkene i overensstemmelse med begge parter. Hansen mener at

mener at man her har oversett muligheten for de facto endringer av grensen ved hjelp av folkeforflytninger inn i de omstridte områdene.

Hovedoppgaven til IPTF med basis i Vedlegg 11 i Daytonavtalen var knyttet til opprettholdelsen av menneskerettighetene. Styrkens oppgave skulle være å assistere de lokale myndighetene med å gjennomføre sine forpliktelser til å overholde internasjonale menneskerettighetsstandarder. Denne assistansen finner sted på tre nivåer. Det første av disse tre nivåene er politinivået hvor IPTF driver med opplæring av lokale politistyrker i tillegg til at de også selv utfører politioppgaver. Det andre nivået er domstolene. Det tredje nivået er de politiske myndighetene.

Disse oppgavene skulle utføres ved overvåking, oppservering og inspeksjon av bygninger knyttet til håndhevelse av loven, rådgivning og trening av personell knyttet til håndhevelse av loven, utforming av partenes lov håndhevingsaktiviteter, identifisere mulige trusler mot offentlig orden og foreslå mottiltak, gi myndighetene råd om utformingen av lov håndhevingssystemet og ledsage lokale politistyrker. Implisitt ligger det her også et mandat til å overse en reform av straffesystemet, men dette var ikke gjort eksplisitt (Hansen 2000:87-88).

Skape sikre forhold for det tillyste valget ble ansett som en viktig utfordring for de internasjonale samfunnets. Derimot anser Hansen at det politiske systemet som sådan ble ansett som noe det var det internasjonale samfunns oppgave å reformere (Hansen 2000:88).

Alle militære beslutninger lå til syvende og sist hos IFOR-kommandanten selv om han skulle rådføre seg med den felles militærkommisjonen (*Joint Military Commission: JMC*) som inkluderte representanter for partene så vell som Høyrepresentanten.

Mens høyrepresentanten ikke hadde noen myndighet overfor IFOR hadde hans mandat ingen klare begrensninger på det sivile området. På den andre siden måtte han bygge opp embetet fra grunnen av. Andre organer var de felles sivile kommisjonene på lokalnivå (*Joint Civilian Commission: JCC*) og kommisjonen for fordrevne personer og Flyktninger, som tar seg av eiendomstvister (Hansen 2000:91-92).

IFOR hentet sitt mandat fra FNs sikkerhetsråds resolusjon 1031 som gav NATO mandat til å implementere de militære aspektene ved Daytonavtalen slik de var

beskrevet i Vedlegg 1A. IFORs etterfølger SFOR fikk som mandat å sikre den nødvendige stabilitet for å konsolidere freden. NATO fylte plassen etter FN og deres diskrediterte UNPROFOR styrker. IFOR fremsto også som en prøve på "Partnerskap for fred"-samarbeidet. Mens UNPROFOR hadde lidd under et uklart mandat, dårlig økonomi og manglende internasjonal støtte, fikk IFOR et klart mandat og en enhetlig kommandostruktur, i tillegg til at finansieringen var i orden. Det NATO-ledete IFOR hadde 60000 soldater, 19000 var dem fra USA. Dette tallet var redusert til 43000 før omdanningen til SFOR. Utplasseringen av IFOR ble hjulpet av at mange UNPROFOR-soldater ganske enkelt skiftet uniform å fortsatte i den nye styrken. IFOR besto av tropper fra NATOs 16 daværende medlemsland, i tillegg til 14 "Partnerskap for fred"-land, deriblant Russland³, i tillegg deltok 4 ikke-europeiske muslimske land⁴. Ytterligere 2 land⁵ sluttet seg til ved omdannelsen til SFOR. NATO sto likevel for storparten av troppene, USA alene hadde flere soldater i Bosnia enn alle ikke-natoland til sammen. I februar 1998 fikk SFOR et mer fleksibelt mandat som realiteten åpnet for at de kunne bli stående på ubestemt tid. Ved utløpet av Hansen studie i 1998 besto SFOR av 32000 mann (Hansen 2000:97-100).

IFOR/SFOR hadde fordelene av å være fritatt for de sivile oppgavene som UNPROFOR hadde brukket nakken på. Isteden hadde de fått en konkret liste med oppgaver de skulle utføre. I følge en rapport fra den internasjonale krisegruppen fullførte IFOR 80% av sitt mandat i løpet av de første 6 månedene. Den vanskeligste oppgaven gjensto likevel, nemlig å skape en situasjon hvor de det kunne gro fram en ny tillit mellom gamle fiender. Denne tillitsbyggingen er knyttet til demilitarisering og avvæpning. Det rent psykologiske aspektet er likevel det vanskeligste (Hansen 2000:119-120).

Det første skritt mot fred i Bosnia var våpenhvilen som var inngått allerede før Daytonavtalen var underskrevet. Fredsbevarernes oppgave ble nå å forvandle denne midlertidige tilstand av ikkekrig til en mer varig fredstilstand. Overføringen av territorier og atskillelsen av de forskjellige væpnede styrker fant sted etter tidsplanen

³ De øvrige var Albania, Bulgaria, Estland, Finland, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Sverige, Tsjekkia, Ukraina, Ungarn og Østerrike.

⁴ Egypt, Jordan, Malaysia og Marokko.

uten alvorlige forsinkelser. Likevel fortsatte SFOR å patruljere adskillelsessonen i ytterligere 2 år. En viktig oppgave for SFOR var å fjerne veisperringer og andre hinder for fri ferdsel som var garantert i Daytonavtalen. Med tiden viste det seg likevel at det store hinderet for fri ferdsel var manglende menneskerettighetsbeskyttelse for de hjemvendte. Dette betydde at håndhevelsen av denne rettigheten nødvendigvis ville bety at man gikk inn på IPTSs ansvarsområde. Alt i alt har ikke IFOR/SFORs innsats vært totalt mislykket. De har greid å skille partene, noe som var en forutsetning for alle senere fremskritt i fredsprosessen, og har langt på vei også lyktes med å sikre bevegelserfrihet i Bosnia (Hansen 2000:121-122).

Alle fremmede tropper bortsett fra IFOR/SFOR var formelt ute av Bosnia innen 31. januar 1996, selv om NATO innrømte at noen "uorganiserte individer" var blitt igjen, denne gruppen innbefattet 150-200 mujahedinsoldater av arabisk, iransk og afghansk opprinnelse som hadde giftet seg med lokale kvinner, når det gjelder serbiske og kroatisk soldater var det vanskelig å si etter som de ikke skilte seg ut fra sine etniske brødre (Hansen 2000:123-124).

Artikkel 3 omhandlet oppmerking av grensene mellom delstatene. Til tross for Vedlegg 2s bestemmelsene om at Brcko-området skulle bestemmes ved voldgift innen et år lot den endelige beslutningen i denne saken vente på seg helt til 5. mars 1999 da det internasjonale samfunnets voldgiftsmann Roberts Owen bestemte at området skulle forbli et multietnisk distrikt med en egen administrasjon (Hansen 2000:85)

I følge voldgiftsdommens paragraf 11 er Brcko-området formelt sett å anse som et kondomindium, altså et område underlagt begge de to enhetene i fellesskap, men i følge paragraf 9 skal begge enheter anses å ha delegert alle sine administrative og juridiske rettigheter innen det omstridte området til den lokale administrasjonen i "Brcko-distriktet av Bosnia-Hercegovina". Det blir spesifikt slått fast at bare sentralmakten i Bosnia-Hercegovina har myndighet til å utøve sin suverenitet over området. Dette betyr i praksis at Bosnia-Hercegovina nå i består av tre enheter,

⁵ Slovenia og Irland

samtidig som man slipper å gjennomføre noen formell endring av grunnloven, noe som trolig ville vært vanskelig å få igjennom i nasjonalforsamlingen.

Brcko-området var en mulighet for det internasjonale samfunnet til å etablere lokalt en form for protektorat som det ikke var politisk mulig å etablere over Bosnia-Hercegovina som helhet. Frie medier og en rekke multietniske institusjoner ble etablert, og SFOR sørget for beskyttelse til alle hjemvendte flyktninger. Eksempelet viser at verdenssamfunnets jernhånd var i stand til å pasifisere urolige områder hvis de ønsket. Spørsmålet var bare hva som vil skje hvis verdenssamfunnet trekker seg ut (Hansen 2000:122-123).

Daytonavtalens artikkel 4 inneholdt bestemmelser, i vedlegg 3, om hvordan det første valget i det nye Bosnia-Hercegovina skulle gjennomføres. Gjennomføringen av valget vil jeg drøfte i forbindelse med ...

Artikkel 5 handlet om selve iverksettelsen av grunnloven. Dette vil jeg komme tilbake til i forbindelse med drøftelsen av implementeringen av grunnloven i lys av de forskjellige demokratimekanismene.

Artikkel 6 etablerte voldgiftsdomstolen, menneskerettighetskommisjonen, flyktningekommisjonen og kommisjonen for bevaring av nasjonalmonumenter, samt organer for gjennomføring av nasjonale samarbeidsprosjekter.

Artikkel 7 tok for seg menneskerettighetene og flyktningenes rettigheter. Med hensyn til menneskerettighetsavtalene var det i Daytonavtalen lagt til rette for at kontrollen med tiden skulle overføres fra det internasjonale samfunn til bosniske hender. Men som jeg skrev i kapitel 4 skulle altså den første ombudsmannen oppnevnes av OSSE for 5 år, og denne kunne ikke være borger av Bosnia-Hercegovina eller noen av nabostatene. Det siste var forståelig ettersom både Jugoslavia og Kroatia hadde vært direkte involvert i konflikten til støtte for henholdsvis serberne og kroatene.

Artikkel 8 omhandlet partenes plikt til å iverksette avtaler inngått i forbindelse med fredsslutningen, deriblant avtalen om de internasjonale politistyrkene.

Artikkel 9 omhandler partenes plikt til å samarbeide med alle enheter som er involvert i iverksettelsen av fredsavtalen i følge bestemmelsene i de 11 vedleggene, eller er autorisert av FNs sikkerhetsråd, og hjelpe til med rettsforfølgelsen for

krigsforbrytelser og brudd på folke retten. Den internasjonale tilstedeværelsen i Bosnia innbefattet har omfattet et vidt spekter av internasjonale organisasjoner. I tillegg til FN har alle de store regionale organisasjonene, NATO, EU og OSSE vært involvert. I tillegg kommer en rekke NGOer som var involvert i oppgaver som ikke falt naturlig inn under fredsstyrkene eller høyrepresentantens mandat, i tillegg til valgovervåkning og arbeid for å fremme respekten for menneskerettighetene (Hansen 2000:93).

USA ønsket ikke at FN skulle spille noen videre militær rolle i Bosnia, og i og med at det var de som, med støtte av kontaktgruppen og EU hadde tvunget partene til forhandlingsbordet og presset igjennom en avtale var deres synspunkter ikke til å komme utenom på dette punktet.

De mange mislykkede meklingsforsøkene under krigen var i stor grad resultatet av manglende enighet i det internasjonale samfunnet. Dette hadde skapt en overbevisning om nødvendigheten av en sterk vilje og konsekvent politikk fra det internasjonale samfunns side (Hansen 2000:93-94).

Selv om FN ikke lenger var involvert som fredsbevarende styrker fortsatte en rekke FN organisasjoner å arbeide i Bosnia. De viktigste var IPTF, UNHCR og UNDP.

Tross store forventninger i utgangspunktet kom EU spilte en underordnet rolle i Bosnia på grunn av sin manglende evne til å føre en enhetlig politikk. OSSE fikk ansvaret for en rekke forskjellige oppgaver, som valgovervåkning, våpenkontroll forhandlinger og arbeid for å styrke menneskerettighetene (Hansen 2000:104-108).

Artikkel 10 krav om at Bosnia-Hercegovina og Jugoslavia skulle anerkjenne hverandre skilte seg ut ved at det ikke trengte noen ytterligere implementering. Gjennom å signere Daytonavtalen hadde Jugoslavia og Kroatia representert ved presidentene Milošević og Tudjman anerkjent Bosnia-Hercegovinas territorielle integritet, til gjengjeld var deres underskrifter i seg selv en internasjonal erkjennelse av at deres stater hadde en helt spesiell rolle i forhold til Bosnia. Det eneste som gjensto var opprettelsen av diplomatiske forbindelser.

Systemet med to ko-statsministre var hjemlet i en egen lov om statsministerembetet snarere enn i en endring av selve grunnloven. Denne loven ble i

våren 2000 kjent grunnlovsstridig av konstitusjonsdomstolen, som bestemte at man måtte gå tilbake til en ordning med bare en statsminister slik grunnloven forutsatte (Usip 2000).

Etableringen av en rettsstat i Bosnia forutsatte en vilje fra folkets side til å avstå fra selvjustis og isteden sette sin lit til at rettsvesenet vil være i stand til å forsvare deres rettigheter. Spørsmålet er i hvilken grad folk vil være villige til å benytte seg av menneskerettighetskommisjonen, særlig ettersom partene fra konflikten har beholdt kontrollen med hvilken informasjon som når ut til folket, og disse neppe har noen spesiell interesse av at dette systemet vil fungere (Hansen 2000:87).

Det internasjonale samfunn har spilt en helt sentral rolle i implementeringen av Daytonavtalen akkurat som det gjorde både i forarbeidet til avtalen i selve utformingen av denne. Som sagt fungerte i realiteten altså det internasjonale samfunns høyrepresentant Carl Bildt, og hans stab som det eneste reelle nasjonale organ for hele Bosnia-Hercegovina fram til de berammete valgene var blitt gjennomført. Også etter at presidentskapet, noe motvillig hadde trådd i funksjon har Bildt og hans etterfølgere fortsatt å spille en helt sentral rolle for å holde de to, eller i realiteten snarere tre, partene av landet samlet mer eller mindre mot deres vilje.

Fredsprosessens framtid var i stor grad avhengig av USAs deltakelse i implementeringsstyrkene. USA på sin side var fra starten av skeptisk overfor det de så som "mission creep", det vil si at implementeringstyrkenes skulle involvere seg i et stadig større spekter av aktiviteter, noe som ville føre til økte utgifter og dessuten binde styrkene opp i Bosnia i en veldig lang tid framover. Dette var også bakgrunnen for USAs insistering på å holde den militære og den sivile delen av implementeringen klart atskilt (Hansen 2000:94).

Den sivile implementeringen var til tider et nettverk av overlappende autorisasjoner og kapasiteter under Høyrepresentantens overoppsyn. På overflaten søkte alle de eksterne aktørene å realisere de samme målene, nemlig etableringen av en varig fred og en enhetlig bosnisk stat slik det var beskrevet i Daytonavtalen. Etter det første året av implementeringen var det et rush av kritiske gjennomganger av avtalen, noe som førte til en omfattende re-evaluering av mål og midler, men enden på visa var at det internasjonale samfunnet fornyet sin støtte til avtalen i løpet av

våren 1997. Ideen om en deling av Bosnia i to stater som hadde kommet opp igjen under den kritiske gjennomgangen forsvant igjen fra den internasjonale diskusjonen, uten at den nødvendigvis at alle de lokale aktørene gav avkall på dette som langsiktige målsetning av den grunn Hansen syns for øvrig at utenlandske regimer i overraskende liten grad har vært drevet av nasjonale interesser, eller søkt å ta part i konflikten. Isteden har man sluttet rekkene om Daytonprosessen og valgt å operere gjennom organisasjoner som EU og NATO. Selv om USA har dominert den internasjonale innsatsen har man dessuten vært nøye på bred støtte for sin politikk. Da har det særlig vært viktig å få støtte fra Russland (Hansen 2000:94-95).

Den internasjonale støtten til sikkerhetsarrangementer av denne typen har generelt sett blitt stadig mer avhengig av en tidsplan for tilbaketrekning etter som de færreste regimer er interessert i å få sinne tropper bundet opp i utlandet på ubestemt tid. I Bosnia har vestmaktene blitt beskyldt for å være mer opptatt av en "end date" (tidsfrist) enn av en "end state" (det endelige resultatet). Amerikanerne argumenterte for at en slik tidsfrist ville legge press på partene for å komme til en ordning mens det ennå var tid. Problemet var selvfølgelig at dette argumentet forutsatte at partene faktisk ønsket fred. Hvis ikke kunne resultatet isteden bli at de ble sittende på gjerdet å vente på at det internasjonale samfunn trakk seg ut slik at man kunne starte krigen på nytt. Innad i USA sto det første standpunktet sterkest i Pentagon, men Utenriksdepartementet ønsket fortsatt engasjement fordi de så Bosnia som en del av en større europeisk kontekst.

Det var en utbredt bekymring for at freden ville være avhengig av en permanent internasjonal tilstedeværelse. Ønskene om å sikre gjennomførelsen av Daytonavtalen og å komme seg ut fortrest mulig var klart i konflikt med hverandre (Hansen 2000:95-96).

Reintegrasjonen av tidligere soldater er også et potensielt sikkerhetsproblem, særlig ettersom økonomien har hatt problemer med å komme seg på fote. Arbeidsløse ekssoldater utgjør et destabiliserende element. Demobiliseringen hadde også en symbolsk betydning, og var det første skritt på veien mot militær reform (Hansen 2000:125-127).

Reorganiseringen gikk ut på å få styrkene over fra krigsberedskap til

fredsberedskap. Innenfor Føderasjonen søkte man også å forene de to væpnede styrkene slik at antallet stående hærer i Bosnia ble redusert til to, det siste har ikke lyktes. Atskillelsen av politistyrkene fra de væpnede styrker gikk raskt, og førte automatisk til en reduksjon av antallet soldater i hvert fall på papiret. Krigsforbrytere skulle etter Daytonavtalen renskes ut fra styrkene, men listen over krigsforbrytere var ikke særlig lang, og prosessen var lite systematisk. Demobiliseringen førte likevel til at mange aktuelle kandidater forlot styrkene frivillig.

Et viktig steg i etableringen av militær kontroll over de væpnede styrkene var opprettelsen av den faste komité for militære spørsmål (*Standing Committee on Military Matters: SCMM*) som hadde sitt første møte i 1997. Daytonavtalen hadde en stor svakhet ved at den skilte forsvars og utenrikspolitikken ved at den førstnevnte ble underlagt enhetene, mens den siste ble plassert på det føderale nivået. USA var aktivt med å bygge opp Føderasjonsarmeen gjennom sitt Train and Equip-program, noe som var med å undergrave tillitsbyggingen mellom serberne og Føderasjonen. I 1997 foreslo USA derfor å utvide programmet til også å innbefattet Republika Srpska, men disse var bare interessert i det militære utstyret.

Tre år etter Daytonavtalen var det likevel klart at det ikke var de militære styrkene som var den største trusselen mot freden. De militære viste seg mer samarbeidsvillige enn forventet (Hansen 2000:127-133). Også politiet og rettssystemet ble reformert under overoppsyn av det internasjonale samfunnet. Politiet hadde svellet opp til 54000 mann på grunn av overføring av personell fra de demobiliserende hærstyrkene, dette var 20000 flere enn målsetningen. I tillegg kom spesialpolitistyrker og partimilitser som skulle oppløses. I tillegg måtte man forsikre seg om at mistenkte krigsforbrytere ble rensket ut. Også på dette feltet ble Føderasjonen prioritert framfor Republika Srpska, i hvert fall fram til 1997. Dette skyldtes riktignok i stor grad at lederne var lite samarbeidsvillige og at den politiske splittelsen gjenspeilte seg i politistyrkene. Reformene var dels av strukturell art men også oppførselsmessige med vekt på å fremme respekten for menneskerettighetene innen politistyrkene. Dette har man gjort gjennom overvåkning av politiets oppførsel, utforming av nye standarder og etablering av nye utdanningsinstitusjoner. Resultantene har likevel vært beskjedne.

Fra 1998 har fokuset skiftet over mot det juridiske systemet som har vært under

politisk kontroll, og har lidd under mangel på ressurser. Mange av de best kvalifiserte juristene fra før krigen har forlatt Bosnia for godt. De gjenværende er preget av etniske fordommer, og korrupsjon er utbredt (Hansen 2000:142-149).

Ansvar for minerydning har primært ligget hos FN mens IFOR/SFOR bare har drevet minerydning i den grad det er nødvendig for at de skulle kunne utføre sine andre oppgaver. Oppgaven har lidd under mangel på penger (Hansen 2000:142-149).

David Chandler (1999) er svært skeptisk til måten det internasjonale samfunnet har implementert Daytonavtalen på. Han beskylder det internasjonale samfunnet for å ha gjort Bosnia til et internasjonalt protektorat under dekket av behovet for å demokratisere samfunnet. De bosniske institusjonene på sin side er blitt har fått liten innflytelse over utformingen og gjennomføringen av politikk i landet (Chandler 1999:64).

Selv om utnevnelser av regjeringssjefene er blitt foretatt av presidentskapet har utnevnelser måttet godkjennes av høyrepresentanten, det samme gjelder for de øvrige ministrene og viseministrene. Dette til tross for at grunnloven ikke tillegger høyrepresentanten noen slike rettigheter, i følge den er det bare parlamentet som behøver å godkjenne regjeringen. Presidentskapets møter har skjedd under høyrepresentantens beskyttelse, og presidentskapets dagsorden har i stor grad blitt utformet av høyrepresentantens kontor. De arbeidsgruppene som presidentskapet oppnevnte for å utrede konstitusjonelle og administrative spørsmål, ble oppnevnt i samarbeid med høyrepresentantens embete som også hadde oppsyn med deres arbeide (Chandler 1999: 62-63).

Det internasjonale samfunnet gjorde utstrakt bruk av økonomisk press for å sørge for at høyrepresentantens politikk ble gjennomført. Denne strategien viste seg svært effektiv og mot slutten av 1997 var høyrepresentantens makt blitt så stor at han ensidig kunne tvinge i gjennom bestemmelser om utformingen av landets nye flagg, valuta og registreringsplater for biler, samt en ny lov om statsborgelige rettigheter (Chandler 1999: 63-64).

Isteden mener han man skulle ha akseptert at de enkelte befolkningsgruppene, inkludert kroatene, fikk størst mulig selvstyre innenfor sine områder. Han mener at de økonomiske avhengighetsforholdene mellom de forskjellige delstatene på lenger sikt

vil fremme integrasjonen forutsatt at de blir latt i fred isteden for å bli utsatt for verdenssamfunnets overformynderi. Man kan ikke tvinge folk til å være demokratiske. Å prøve noe slikt vil bare virke mot sin hensikt å føre til bitterhet blant de involverte partene som vil benytte enhver anledning til å søke å fri seg fra det de anse som urettferdig fred som er tvunget på dem av en fiendtligsinnnet omverden i strid med deres interesser.

5.1.1 Integrative demokratimekanismer i Grunnloven

Som jeg allerede har vist i kapittel 4 har ikke de integrative demokratimekanismene spilt noen fremtredende rolle i utformingen av den bosniske grunnloven.

Utviklingen i Bosnia-Hercegovina etter borgerkrigen kan neppe heller sies å representere noen tilnærming til denne demokratimodellen. For å begynne med Sisks første integrative demokratimekanisme nemlig etableringen av en blandet eller ikke-etnisk føderal struktur så har systemet i Bosnia-Hercegovina er om mulig enda mindre blandet enn grunnloven forutsetter, ettersom den forutsatte flyktningene skulle vende tilbake til sine hjemsteder fra før krigen noe som i liten grad har funnet sted. Tvert i mot har den etniske rensningen gått videre i mange områder om enn med mindre blodige midler.

Når det gjaldt bestemmelsene i vedlegg 7 om flyktningenes rett til å vende hjem, var man fullt klar over problemene forbundet med dette allerede i utgangspunktet (Hansen 2000:85-86).

Det var en av IFOR/SFORs oppgaver å legge til rette for at flyktningene skulle kunne vende hjem. Deres første oppgave i så måte var å skaffe seg oversikt over størrelsen på problemet. Det ble snart klart at ingen av partene var interessert i å overholde sine forpliktelser på dette området, tvert imot fortsatte de etniske rensingene mange steder ved utgangen av 1997 hadde 80.000 mennesker blitt fordrevet fra sine hjem siden krigen var slutt. Av de 400.000 flyktningene som vendte hjem inntil juli 1997 slo bare 10.000 seg ned i områder hvor deres etniske gruppe ikke var i flertall, i løpet av 1998 kom riktignok tallet opp i 41.000.

Har så denne mangelen på en blandet, eller ikke-etnisk, føderal struktur, representert et stort problem med henblikk på systemets evne til å sikre fred og

stabilitet mellom de etniske gruppene?

Bestemmelsene om statsborgelige rettigheter, ser for så vidt ut til å ha blitt respektert men den praktiske betydningen av det nasjonale statsborgerskapet er ikke spesielt klar, bortsett fra at det er dette statsborgerskapet verdenssamfunnet forholder seg til i forbindelse med reiser i utlandet. Ellers kan jeg ikke se at dette statsborgerskapet garanterer noen rettigheter som ikke er dekket under menneskerettighetene .

Overholdelsen av menneskerettighetene i Bosnia, og bestemmelsene om full bevegelsesfrihet for mennesker, varer og tjenester og kapital, har vært et tema som har tiltrukket seg internasjonal oppmerksomhet etter som dette er et felt hvor det er forholdsvis enkelt å måle i hvilken grad systemet fungerer etter hensiktene.

Særlig bestemmelsene om bevegelsesfrihet og retten til å vende tilbake til sine hjemsteder har blitt tillagt stor oppmerksomhet ettersom dette er punkter som det internasjonale samfunnet håper skal bidra til å bryte ned den etniske og dermed legge forholdene til rette for et mer integrert Bosnia i fremtiden.

Det integrative idealet om en inklusiv, sentralisert, enhetsstat er i hvert fall lengre fra å realiseres i Bosnia enn noensinne. Sentralmakten utfører nok sine pålagte funksjoner, men det er det.

Systemet har heller ikke nærmet seg idealet om å adoptere etnisk nøytrale, eller ikke-etniske, utøvende, lovgivende, og beslutningstakerne, administrative organer basert på flertallsvalg.

Nasjonalforsamlingen har heller ikke gjort noen tilnærmelser til den integrative modellen. Den nasjonalistiske dominansen har riktignok blitt svekket, i hvert fall blant Føderasjonens representanter men dette endrer ikke systemet som sådan.

Valgsystemet som i utgangspunktet var det mest integrative elementet i modellen har heller ikke virket helt etter idealet. Selv om det til en viss grad har lyktes å la flyktninger stemme på sine hjemsteder har dette i stor grad vært fremmedstemmer, og forsøkene på å bryte om delstatenes monoetniske karakter kan ikke sies å ha vært noen stor suksess.

Etnisk blind offentlig politikk kan man likegodt glemme når det er snakk om Bosnia-Hercegovina.

Valgene i Bosnia-Hercegovina ble gjennomført i henhold til Daytonavtalens tidsplaner, og med minimalt med voldshandlinger. Resultatet var nedslående for alle som hadde håpet at folket ville stemme vekk de ansvarlige for krigshandlingene. Alle de tre etniske gruppene gav fornyet tillit til de nasjonalistiske partiene som hadde var drevet fram og deretter utkjempet borgerkrigen.

De lokale politiske lederne prøvde å manipulere velgerregistreringen i sin favør, noe OSSE var fult klar over men siden halvparten av de 3 millioner hadde flyktet fra sine hjemsteder siden det forrige valget som ble avholdt i 1991 var det bortimot en håpløs oppgave å bevare kontrollen. Amerikanerne ville likevel ikke høre noe av noen utsettelse av valgene til et senere tidspunkt, og fikk med seg resten av det internasjonale samfunnet på dette. Amerikanernes holdning har vært tilskrevet president Clintons behov for en utenrikspolitisk suksess før utløpet av hans første periode i det hvite hus. Clinton hadde behov for å kunne vise til konkrete utenrikspolitiske resultater, og det var ingen støtte i den amerikanske opinionen for et langvarig engasjement i den bosniske konflikten.

Arven fra ettpartisystemet var synlig i den måten alle partier søkte fullstendig kontroll, noe som for så vidt også var tilfelle før krigsutbruddet.

Valgoppmøtet var på rundt 60 %, noe som fra mange hold ble ansett som dårlig men man kan med stor rett si at det faktisk var stort skritt i riktig retning de vanskelige forholdene og mangelen på demokratiske tradisjoner tatt i betraktning.

De fordrevnes adgang til å avlegge avstandsstemmer på sitt gamle hjemsted ved lokalvalgene i 1997 førte til at muslimske politikere ble stemt til makten i kommuner i Republika Srpska som hadde hatt muslimsk befolkningsflertall før krigen, deriblant Srebrenica. Dette utgjorde en stor utfordring for SFOR som hadde ansvaret for å sørge for at valgresultatet ble implementert. I realiteten viste det seg håpløst for SFOR og IPTF å beskytte valgte representanter for det forsvunnet flertall mot den gjenværende lokalbefolkning og det lokale politiet.

Å avholde valg på det tidspunktet det ble gjort ikke var spesielt godt egnet for å fremme moderate krefter i Bosnia. Hansen stiller likevel spørsmål ved om et internasjonalt protektorat, som hun anser som alternativet ville være bedre egnet til å fremme demokratiske idealer (Hansen 2000:158-160).

Arrestasjonen av Krajisnik for krigsforbrytelser kaster lys over punktet om at personer som er mistenkt for krigsforbrytelser ikke skal ha lov til å stille til valg eller inneha embeter. Han ble valgt til presidiet i Bosnia-Hercegovina etter at Daytonavtalen var et faktum. Han kvalifiserte tydeligvis ikke som mistenkt for krigsforbrytelser på dette tidspunktet. Dette til tross for at hans handlinger under krigen var vell kjent for verdenssamfunnet allerede forutfor hans deltakelse i Daytonprosessen. Holbrooke skriver at selv om Krajisnik ikke var stevnet for krigsforbrytelser på det tidspunktet Daytonforhandlingene foregikk, anså han ham ikke for å være nevneverdig bedre enn Karadzic når det kom til stykket (Holbrooke 1998:255). Systemet fungerer tydeligvis etter prinsippet om at enhver er uskyldig til han er blitt formelt stemnet som krigsforbryter. Ettersom de fleste ledende politikerne i Bosnia-Hercegovina har svin på skogen fra borgerkrigens dager åpner dette for en stor grad av manipulering fra verdenssamfunnets side ved at man kan utsette trenere stemninger for krigsforbrytelser mot personer man har nytte av, og fremskynde dem mot politiske figurene man ønsker av veien.

Den siste av Sisks integrative demokratiemekanismer, den om etablering av et etnisk blind offentlig politikk har heller ikke spilt noen rolle i systemet slik det har blitt etablert etter Daytonavtalen, selv om ikke etniske partier har hatt en viss framgang ved det siste valget.

5.1.2 Konsosierte demokratiemekanismer i Grunnloven

Hvordan har så det politiske systemet fungert sett i lys av de konsosierte demokratiemekanismene?

Den nasjonale regjeringen har i henhold til grunnloven vært en etnisk koalisjon, i tråd med det første av Lijpharts 4 kjennetegn for et konsosiert system. Spørsmålet er bare i hvilken grad denne regjeringen faktisk har fungert som en effektiv regjering for hele staten?

Når det gjelder bruken av det andre av Lijpharts kjennetegn på et konsosiert system, minoritetsvetoet ser ikke dette ut til å ha blitt benyttet i noen omfattende grad. Men med tanke på den linje forfatningsdomstolen, som har det siste ord i slike saker, ser ut til å ha lagt seg på at det vel tvilsomt om det vil ha noen hensikt. Jeg forutsetter

da at Representanthuset vil stå for en mer integrativ politikk en folkehuset, en forutsetning som synes å være innebygd i selve systemet.

Når det gjelder Burg og Shoups innvendinger om at det uthulede vetosystemet vil fremme mistillit snarere enn samarbeidsvilje mellom de forskjellige gruppene, må man si at deres argumentasjon er blitt styrket av hendelsene etter at den nye grunnloven trådte i funksjon. Verken serberne eller kroatene har gått tilbake på sine ambisjoner om å løsrive seg mest mulig fra det føderale systemet som de synes å oppfatte som et uttrykk for bosnjakenes interesser.

Presidentskapets tre medlemmer representerte de tre folkegruppene i Bosnia snarere enn landet som helhet. Samarbeidet innad i presidentskapet har hele tiden vært problematisk. Det var kun etter sterkt press fra den daværende høyrepresentant Carl Bildt at de valgte serbiske representanten i presidentskapet gikk med på å delta på organets møter. Siden år 2000 har det likevel vært kroatene som representerer den største utfordringen mot presidentskapets funksjon og i 2001 suspenderte høyrepresentanten den kroatisk representanten fra presidentrådet for hans støtte til kroatisk løsrivelse fra Føderasjonen.

Det har også blitt hevdet at lederne for de involverte partene anså Daytonavtalen som et dokument de kunne tolke slik det passet dem best. Mange anså Daytonavtalen kun som en våpenhvile, og førte krigen videre med andre midler. Verken serberne i Republika Srpska eller kroatene hadde gitt slipp på drømmen om å bli forent med sine Moderrepublikker. Muslimene hadde fordelen av verdenssamfunnets sympati som de primære ofre for den etniske rensningen, dessuten var deres leder Izetbegovic den eneste bosnier som faktisk undertegnet Daytonavtalen. Som den største befolkningsgruppen var de ikke spesielt begeistret for kvotesystemet men foretrakk majoritetsbeslutninger. Som den hardest pressete gruppen i utgangspunktet hadde de likevel mest å vinne på avtalen på kort sikt. Likevel var det en utbredt oppfatning at deres langsiktige målsetning var å bruke sin styrkede stilling til å tvinge sin vilje på de andre folkegruppene så snart de utenlandske styrkene var ute av landet.

Mange militære hadde alvorlige problemer med å finne seg til rette i fredstid, det mest prominente eksempelet på dette er nok general Ratko Mladic som hadde vært leder for de serbiske styrkene under krigen (Hansen 2000:114-117).

Valgsystemet er i hvert fall basert på forholdstallskriterier.

Når det gjelder oppbyggingen av et felles føderalt system for hele Bosnia kan det vanskelig sies at de to enhetene har vært særlig ivrige etter å overlate noen makt til det nye nasjonale nivået.

Når det gjelder punktet om delstatenes rett til separate forbindelser med nabostatene, og til å inngå avtaler med internasjonale organisasjoner, ser dette ikke ut til å ha blitt realisert i noen stor utstrekning. Det har for det meste vært snakk om serbernes og kroatenes bilaterale forbindelser med sine "moderland". Likevel synes i hvert fall Republika Srpska å ha behold sine ambisjoner om å opptre som en egen enhet i internasjonale sammenhenger.

Alt i alt fremstår likevel Bosnia-Hercegovina som en temmelig løs føderasjonen hvor det er det internasjonale samfunnets høyrepresentant snarere enn statens egne føderale organer som i praksis er ansvarlig for å holde statsdannelsen sammen.

Hvordan kan så utviklingen etter krigen sees i lys av Figueiredo og Weingasts teorier? Partene ser ikke ut til å ha blitt noe flinkere til ikke å oppfylle de andre partenes fiendebilde av dem. Et informasjonsmonopol slik Milosevic langt på vei hadde i Jugoslavia er det riktignok ikke snakk om men ettersom partenes gjensidige mistillit er så grunnfestet at den hindrer dem i å akseptere noen informasjon som stammer fra de andre partene har man likevel hatt tilløp til informasjonsmonopol innen de enkelte folkegruppene. Dette er et problem det internasjonale samfunnet har vært klar over og har forsøkt å gjøre noe med. Samtidig som man ikke har hatt de helt store sansen for de nasjonalistiske gruppene rett til ytringsfrihet.

David Chandler er kritisk til måten det internasjonale samfunnet har overtatt svært mye av den reelle makten i Bosnia-Hercegovina på. Han har ingen tiltro til at et slikt demokratisering uten i fra prosjekt har noen reel mulighet for å lykkes.

5.1.3 Grunnloven i lys av Horowitz' kategorier

Har så grunnloven i praksis fungert mer eller mindre i samsvar med Horowitz kategorier for hvordan man bygger et fungerende multietnisk samfunn?

Maktfordelingen mellom de sentrale, regionale og lokale myndigheter har i også i praksis vært ganske omfattende. Den nasjonale sentralmakten har vært ganske svak,

til gjengjeld har høyrepresentanten og andre internasjonale organer langt på vei spilt rollen som den reelle sentralmakten i landet.

Intragruppekonflikter har det for så vidt vært, særlig i den serbiske leieren, men disse kan ikke sies å være et resultat av grunnloven eller det politiske systemet den etablerte.

Likevel er det akkurat slike forhold som synes å være prioritert under implementeringen av avtalen. Senest ved lokalvalgene i april ble styrkingen av det ikke etnisk baserte sosialdemokratiske partiet ved lokalvalgene i Føderasjonen sett som et uttrykk for at utviklingen går den rette veien.

Samarbeidet på tvers av etniske skillelinjer har ikke vært spesielt framtrepende, snarere har mangelen på slikt samarbeide vært den største trusselen mot Bosnia-Hercegovinas framtid som stat. Dette gjelder både på delstatsnivå og på individnivå. Noen styrking av ikke-etniske lojaliteter er vanskelig å realisere innen et system som definerer sine borgere ut i fra etniske kriterier.

Under slike forhold blir det ikke spesielt lett å gjøre noe med bakgrunnen for etnisk misnøye.

Angående Horowitz' 4 fordeler med et føderalt system som en konfliktforebyggende mekanisme har situasjonen i liten grad endret seg i forhold til slik jeg beskrev den under teorien.

I år 2000 ble det vedtatt et valgsystem for Representanthuset i Bosnia-Hercegovina som er bygd på proporsjonal representasjon. 30 av 42 representanter velges som ordinære valgkretsrepresentanter fra 5 valgkretser, 5 i Føderasjonen og 3 i Republika Srpska. De siste 12 er utgjervingsmandater. Valgsystemet til Folkehuset forblir indirekte som beskrevet i grunnloven (Walaker 2002: 72-75).

Punktet om lokalnivået som opplæring for politikere på det nasjonale nivået, forutsetter at det er det nasjonale nivået som er det vesentlige noe som ikke uten videre kan sies å være tilfelle i Bosnia-Hercegovina.

Argumentet om nytten av etnisk homogene delstater må faktisk sies å underbygge kroatene i deres krav på en egen delstat.

Punktet om at ingen av gruppene skal kunne håpe på fullstendig hegemoni er fortsatt ivaretatt, i den grad de involverte parter lar sine forhåpning avgrense av

eksisterende lovverk.

5.1.4 Føderalismen i Grunnloven

Samholdet innad i Føderasjonen er problematisk. Kroatenes politiske ledere har aldri gitt opp kravet om en egen kroatisk delstat innen Bosnia-Hercegovina. De har ikke inntatt noen mer forsonende holdning etter at deres søsterparti ikke lenger sitter ved makten i Kroatia, men har tvert i mot truet med å bryte fullstendig med staten Bosnia-Hercegovina om ikke det føderale systemet blir reformert i deres favør.

Planene om å bruke bestemmelsene om grenseregulering og de fordrevne rett til tilbakevending til å søke å reversere noe av den absolutte delingen har ikke vært spesielt vellykkede.

Presidiet fikk en trang start, men møtene kom omsider i gang etter sterkt press fra den daværende høyrepresentanten Carl Bildt. Samarbeidet innad i presidiet har likevel aldri vært spesielt hjertelig.

Det har for det meste vært serberne som har fått smake det internasjonale samfunns misnøye, men i mars? 2001 ble den kroatisk representanten i presidentrådet avsatt av høyrepresentanten fordi han hadde støttet de siste kroatisk kravene på en egen republikk, aktualiserer problemstillingen om Bosnia som de facto internasjonalt protektorat. Skal det internasjonale samfunn ha en generell vetorett overfor lovlig valgte politiske ledere som ikke støtter Daytonsystemet, og kan dette i så fall forenes med forestillingen om Bosnia-Hercegovina som en suveren stat? Tidligere har høyrepresentanten avsatt presidenten i Republika Srpska Nikola Poplasen på et lignende grunnlag.

I tillegg kom de lokale styresmaktene i form av ordførere som ofte hadde en sterk selvstendig maktbasis i tillegg til kontroll over de lokale mediene, og dermed hadde en sterk posisjon for å sabotere fredsprosessen. Å overvåke slik ikke-militær undergraving av fredsprosessen utgjorde en stor utfordring for IFOR/SFOR. På den andre siden utgjorde det lokale lederskapet også en potensiell alliert for fredstyrkene. IFOR/SFOR skulle også samarbeide tett med de tre lokale hærene. De lokale politistyrkene besto hovedsakelig av folk som hadde kjempet på de forskjellige sidene i konflikten, under slike omstendigheter ble skillet mellom sivile og militære

styrker forholdsvis utvisket.

5.2 Implementeringen av grunnloven i Føderasjonen

Hvordan har så grunnloven i Føderasjonen fungert i praksis sett i lys av de forskjellige demokratimodellene?

I motsetning til den nasjonale grunnloven har Føderasjonsgrunnloven i det minste fått et tillegg i løpet av de siste 5 årene. Vedlegget gjelder styringssystemet for Sarajevo og representerer ikke noen vesentlig endring av systemet.

I Føderasjonen kom USA til å spille en mer framtrædende rolle enn på det nasjonale nivået, som støttespillere for Høyrepresentanten. Mens de nære forbindelsene mellom Republika Srpska og Jugoslavia ble sett på med stor skepsis ble nære forbindelser mellom Føderasjonen og Kroatia oppmuntret i håp om at dette ville styrke de bosniske kroatenes selvtillit innad i Føderasjonen så de ikke skulle føle behov for å bryte ut. Samtidig håpet man å kunne kontrollere kroatene i Bosnia gjennom Tudjman som man anså som mer mottakelig for vestlig press.

Siden Dayton har det vært avholdt månedlige møter mellom viseshøyrepresentanten og den amerikanske viseutenriksministeren, og diverse lokale og internasjonale størrelser, vanligvis inkludert presidenten og visepresidenten i Føderasjonen, disse møtene er kjent som Føderasjonsforumet. Det er på disse møtene mange av de viktigste beslutningene om Føderasjonens politikk er blitt fattet. I mai 1996 oppnevnte Føderasjonsforumet *The Federation Implementation Council: FIC*, dette rådet bestående av viseshøyrepresentanten, to andre representanter for det internasjonale samfunn, samt presidenten og visepresidenten i Føderasjonen, trer sammen når viseshøyrepresentanten finner det nødvendig og har myndighet til å fjerne alle valgte og oppnevnte embetsmenn i Føderasjonen fra sine embeter etter klager fra ombudsmennene, *the Federation Arbitrator* eller *the Federation Mediator* om brudd på grunnloven, andre lover, eller internasjonale avtaler, alvorlige brudd på menneskerettighetene, eller motsette seg samarbeid med den internasjonale krigsforbryterdomstolen. De valgte organene for Føderasjonen hadde i realiteten lite de skulle ha sagt og ble ofte møtt med åpen forakt av de internasjonale representantene (Chandler 1999: 72-75).

Hvis vi ser på hvordan Føderasjonsgrunnloven har virket i praksis sett i lys av Sisks integrative demokratimekanismer kan neppe resultatet sies å ligge nærmere disse idealene enn det man kunne forvente.

Med henblikk på Horowitz' kategorier kan det neppe heller sies at Føderasjonsgrunnloven har vært en ubetinget suksess. Maktfordelingen kan riktignok sies å være svært så vellykket, i den forstand at mye av den reelle makten ligger på det lokale nivået.

De lokale ordførerne har en forholdsvis autonome stilling. Grunnloven for Føderasjonen inneholder bestemmelser om kommunal selvstyre hvor det blir gjort klart (artikkel 2) at kommunene skal ha selvstyre i lokale saker, og at hver kommune skal ha sin egen grunnlov som skal være i overensstemmelse med Føderasjonens, og med den lokale kantonens. Den nasjonale grunnloven er ikke nevnt i denne sammenhengen. Dette skyldes antakelig at den ennå ikke var inne i bildet da disse bestemmelsene opprinnelig ble bestemt. Men siden den nasjonale grunnlovens forrang er i innskrevet i Føderasjonsgrunnloven skulle ikke dette ha noen praktisk betydning.

Når det gjelder konfliktene innad i Føderasjonen har de i stor grad vært mellom bosnjakene og kroatene som ikke har villet gi opp håpet om å danne sin egen etnisk baserte republikk.

Maktfordelingen mellom Føderasjonen og kantonene se dette ut til i stor grad å ha fungert i henhold til intensjonene. Man har etablert et virkelig føderalt system hvor kantonene fungerer som et helt sentralt ledd.

5.3 Implementeringen av grunnloven i Republika Srpska

Republika Srpska ble sommeren 1997 rammet av splittelse mellom de uforsonlige nasjonalistene rundt president Karadzic og kretsen rundt Biljana Plavsic som var innstilt på å samarbeide med det internasjonale samfunnet for å få republikkenes økonomi på fote. Dette skjedde etter at det internasjonale samfunnet hadde motsatt seg at Republika Srpska etablerte nære økonomiske bånd til Jugoslavia, og brukt økonomisk press for å sette en stopper for dette.

Ved valget i november 1997 sørget Plavsic' nye utbryterparti fra SDS; Den

serbiske folkealliansen, SNS sammen med SDA som fikk det meste av fremmedstemmene fra de fordrevne for at SDS og deres allierte manglet tre representanter for å oppnå et regjeringsdyktig flertall. Internasjonale forsøk på å få i stand en regjering av eksperter mislyktes. Deretter nominerte president Plavsic den moderate Milorad Dodik, hvis uavhengige sosialdemokratiske parti hadde bare to representanter i parlamentet til ny statsminister. 17. januar 1998 forlot representantene for partiene SDS og SRS, som til sammen hadde 38 representanter og nasjonalforsamlingens formann, forsamlingen etter å ha erklært møtet for hevet. De gjenværende representantene manglet da bare en stemme for å få godkjent den nye regjeringen. Viseshøyrepresentanten sørget da for å få brakt en fraværende representant til forsamlingen under Nato-eskorte. Den nye regjeringen støttet seg blant annet på 18 kroatisk og muslimske representanter (Chandler 1999: 76-78).

5.4 Grunnloven i praksis

På det føderale nivået har de to delstatene i Bosnia-Hercegovina i stor grad operert uavhengig av hverandre, dette gjelder spesielt for Republika Srpska som har søkt å begrense kontakten med det føderale nivået til det absolutt nødvendige.

I forbindelse med 5-årsjubileet for Daytonavtalen i 2000 uttalte Holbrooke seg om Daytonprosessen utvikling på en pressekonferanse i FN-regi. Han konkluderte da med at den hadde vært en kvalifisert suksess. Han var spesielt positiv til at 15000 mennesker da hadde vent tilbake til områder kontrollert av en annen folkegruppe enn deres egen, men også til den nye kroatisk regjeringen som hadde inngått en toll og hjemvenningsavtale med Bosnia-Hercegovina. Han håpet at dette var et tegn på at det nye kroatisk regimet ville legge press på de bosniske kroatene for å innta en mer forsonlig holdning, spesielt med tanke på Mostarproblemet. Ellers mente han at voldssyklusen i Bosnia nå var brutt. Han mente likevel at utenlandske styrkers tilstedeværelse fremdeles var nødvendig for at freden skulle bli opprettholdt.

Ellers innrømte Holbrooke at Daytonavtalen hadde klatre svakheter. Han nevnte spesielt presidets svake rolle, og den fortsatte eksistensen av tre atskilte hærstyrker (RFE/RL 2000).

6. Oppsummering

I denne oppgaven har jeg drøftet forsøket på å etablere et nytt politisk system i Bosnia som gjør det mulig å leve sammen igjen etter at en blodig borgerkrig har trukket ethvert slik framtidig samliv i tvil.

Jeg har tatt utgangspunkt i konstitusjonelle teorier om hvordan man kan konstruere et fungerende demokratisk system i et etnisk splittet samfunn.

Problemet er at disse teoriene i liten grad er blitt satt ut i praksis i Bosnia, derfor er det vanskelig å bruke mitt empiriske materiale til å kaste lys over holdbarheten av teoriene som sådan. Isteden har jeg måttet legge hovedvekten på på hvilke områder man enten ikke har forsøkt, eller har mislyktes med å oppfylle de krav disse teoriene stiller.

Sånn sett kan Bosnia-Hercegovina sees som en negativ underbygging av teoriene ettersom landet ikke har oppfylt de kriteriene som disse stiller opp for å kunne etablere et stabilt samfunn og en varig fred. For det andre og langt viktigere, har teoriene til Lijphart og Horowitz ledet meg på sporet av en forklaring på hvorfor forsøket på å etablere et demokratisk politisk system i Bosnia-Hercegovina hittil har mislyktes med å skape en stabil fred.

Problemet med fredsprosessen i Bosnia-Hercegovina har fra starten av vært at den har blitt drevet fram av det internasjonale samfunnet med liten reel vilje til fred og forsoning fra de lokale elitenes side. Denne mangelen på fredsvilje har det internasjonale samfunnet søkt å veie opp før ved selv å tre inn i en aktiv rolle i styret av Bosnia i påvente av at mer samarbeidsvillige krefter skal vinne fram på det lokale nivået.

Hovedoppgaven kan ha relevans for de som forsøker å konstruere et fungerende system som kan legge til rette for at (potensielle) etniske konflikter ikke skal få anledning til å realisere sitt ødeleggende potensial.

Nytten i et slikt prosjekt i den grad det skulle lykkes skulle det vel ikke råde noen tvil om.

Liste over akronymer

AVNOJ: *Antifasisticko Vece Narodnog Oslobodjenja Jugoslavije* - Det antifascistiske råd for nasjonal frigjøring av Jugoslavia

EF: *Det Europeiske Fellesskap*

EU: *Den Europeiske Union*

IFOR: *The Implementation Force* - Gjennomføringsstyrken

IPTF: *The United Nations International Police Task Force* - De Forente Nasjoners internasjonale politioppgavestyrke

KSSE: *Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa*

NATO: *North Atlantic Treaty Organisation* - Den nordatlantiske traktatorganisasjon

NGO: *Non Governmental Organisations* - Ikkestatlige organisasjoner

OSSE: *Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa*

SFOR: *(NATO) Stabilisation Force* - (NATOs) stabiliseringstyrke

SDA: *Stanka Demokratske Akcije* - Det demokratiske aksjonspartiet

SDS: *Srpska Demokratska Stanka* - Serbernes Demokratiske Parti

SNS: *Srpski Narodni Savez* - Den serbiske Folkealliansen

UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees* - De Forente Nasjoners Høykommissær for flyktninger

UNDP: *United Nations Development Programme* - De Forente Nasjoners utviklingsprogram

UNPROFOR: *United Nations Protection Force* - De Forente Nasjoners beskyttelsesstyrke

USA: *United States of Amerika* - Amerikas Forente Stater

Litteraturliste

- Bakke, Elisabeth (1989): *På Slakk Line*
hovedoppgave ved Universitetet i Oslo.
- Barth, Fredrik (1969): "Introduction", i Fredrik Barth (red): *Ethnic Groups and Boundaries* Oslo: Universitetsforlaget
- Bildt, Carl (1998): *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia* London: Weinfeld and Nicolson.
- Bringa, Tone (1995): *Being Muslim the Bosnian Way: Identity and Community in a Central Bosnian Village* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Burg, Steven L., Paul S. Shoup (1999): *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* Armork, New York & London, England: M. E. Sharpe
- Chandler, David (1999): *Bosnia: Faking Democracy after Dayton* London & Sterling, Virginia: Pluto Press
- Figueiredo, Rui J. P. jr., Barry R. Weingast (1999): "The Rationality of Fear: Political Opportunism and Ethic Conflict", s 261-302 i Barbara F. Walter og Jack Snyder (red): *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*. New York: Columbia University Press.
- Hansen, Annika S. (2000): *International Security Assistance to Peace Implementation Processes: The Cases of Bosnia-Herzegovina and Angola*. Oslo: Department of Political Science, University of Oslo.
- Hardin, Russell (1995): *One for All: The logic of Group Conflict*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Holbrooke, Richard (1998): *To End a War* New York: Random House.

- Horowitz, Donald L. (1985): *Ethnic Groups in Conflict*
Berkley, California: University of California Press
- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*.
New Haven & London: Yale University Press
- Mitchell, C. R. (1981): *The Structure of International Conflict*.
Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan.
- Office of the High Representative (2001a) Constitution of The Federation of Bosnia and Herzegovina, http://www.ohr.int/const/bih-fed/default.asp?content_id=5907 [11. april 2002].
- Office of the High Representative (2001b) Constitution of Republika Srpska, http://www.ohr.int/const/bih-fed/default.asp?content_id=5908htm [11. april 2002].
- Office of the High Representative (1995): The General Framework Agreement, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 [11. april 2002]
- Radio Free Europe / Radio Liberty (2000) Balkan Report 5 september 2000, Volume 4, Number 67, <http://www.rferl.org/balkan-report/2000/09/67-050900.html> [11. april 2002].
- Sisk, Timothy D. (1996): *Power sharing and Internal mediation in Ethnic Conflict*.
Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press
- Smith, Anthony D. (1991): *National Identity*. Penguin Books.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*.
Berkeley, Los Angeles & Oxford: University of California Press
- United States Institute of Peace (2000) *Bosnia's Next Five Years: Dayton and Beyond*. Special Report, <http://www.usip.org/oc/sr/sr001103/sr001103.html> [11. april 2002]
- Walaker, Tore Wilken Nitter (2002): *"Dejtonska Republika": Valglov i Bosnia-Hercegovina etter Dayton-avtalen*. hovedoppgave ved Universitetet i Oslo.
- Østerud, Øyvind (1994): *Hva er nasjonalisme?* Oslo: Universitetsforlaget.